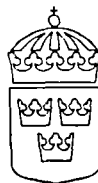


# Regeringens proposition

1986/87: 151

om ändringar i tryckfrihetsförordningen m. m.



Prop.  
1986/87: 151

---

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 2 april 1987.

På regeringens vägnar

*Ingvar Carlsson*

*Sten Wickbom*

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar av grundlagsskyddet för tryckta skrifter på grundval av förslag som lades fram av yttrandefrihetsutredningen i betänkandet (SOU 1983: 70) Värna yttrandefriheten.

Möjligheterna att genom straffbestämmelser i vanlig lag inskränka tryckfriheten skall enligt propositionen begränsas mer än i dag. Det skall göras genom att de otillåtna offentliggöranden som innefattar brott mot rikets säkerhet beskrivs fullständigt i tryckfrihetsförordningen. På så sätt uppnås att straffbarheten inte kan utvidgas utan grundlagsändring. Endast för krig och omedelbar krigsfara behålls den nuvarande ordningen att de närmare förutsättningarna för straffbarhet bestäms genom vanlig lag.

Också möjligheterna att föreskriva straff för t. ex. tidningsutgivare som offentliggör hemliga handlingar begränsas.

Ansvarsbestämmelserna i den s. k. videovåldslagen förs över till brottsbalken. Ett nytt brott, olaga våldsskildring, införs. Det får ett vidare tillämpningsområde än videovåldslagets motsvarande regler. En ändring i tryckfrihetsförordningen innebär att också s. k. våldspornografi i tryckta skrifter blir kriminaliserad.

Förslaget innebär också att straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp skärps. Något förbud mot rasistiska organisationer föreslås inte i detta sammanhang.

När det gäller de undantag från meddelarfriheten som avser vissa s. k. kvalificerade tystnadsplikter som räknas upp i sekretesslagen, föreslås att reglerna i regeringsformen om uppskov med rättighetsbegränsande lagstiftning skall bli tillämpliga. Det betyder att en minoritet i riksdagen i framtiden skall kunna få ett lagförslag, som går ut på att en tystnadsplikt skall

vara kvalificerad, vilande i ett år innan riksdagen tar slutlig ställning till det.

Principen om allmänna handlingars offentlighet skall enligt propositionen ges ett vidare tillämpningsområde utanför myndighetssektorn. Genom ändringar i sekretesslagen görs den tillämplig också hos vissa aktiebolag, föreningar och stiftelser som på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller liknande.

En mindre justering av regeringsformens bestämmelser om mötes- och demonstrationsfriheterna förordas också.

Yttrandefrihetsutredningens förslag om ändrade grundlagsregler för radio, TV, filmer, videogram m. m. tas inte upp i propositionen. Frågan om ett utbyggt grundlagsskydd för dessa medier skall i stället beredas ytterligare under parlamentarisk medverkan.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 1989.

Lagförslagen i propositionen har granskats av lagrådet. Propositionen innehåller därför tre huvuddelar: lagrådsremissen (s. 18), lagrådets yttrande (s. 291) och föredragande statsrådets ställningstagande till lagrådets synpunkter (s. 319).

Den som vill ta del av samtliga skäl för lagförslagen måste därför läsa alla tre delarna. Därvid bör särskilt observeras att i propositionen läggs fram endast delar av de till lagrådet remitterade förslagen. Det förslag till en ny andra avdelning till tryckfrihetsförordningen som lades fram i lagrådsremissen återfinns sålunda inte i propositionen.

# 1 Förslag till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Prop. 1986/87: 151

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen<sup>1</sup>  
*dels* att 1 kap. 8 §, 5 kap. 1, 2, 8, 9 och 14 §§, 6 kap. 3 §, 7 kap. 1, 3–6  
och 8 §§, 10 kap. 11 § samt 12 kap. 3 § skall ha följande lydelse,  
*dels* att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 12 kap. 16 §, av  
följande lydelse.

## Nuvarande lydelse

## Förelagten lydelse

### 1 kap.

#### 8 §

*Privilegier å skrifers utgivande  
må icke meddelas; regeringen dock  
ohetaget att förnya sådana till all-  
männa inrättningsunderskott re-  
dan förlänta privilegier, varje gång  
på högst tjugu år.*

Om den rätt, som tillkommer  
upphovsman till litterärt eller  
konstnärligt verk eller framställare  
av fotografisk bild, och om förbud  
mot att återgiva litterärt eller konst-  
närligt verk på ett sätt, som kränker  
den andliga odlingens intressen,  
gälle vad i lag är stadgat.

Om den rätt, som tillkommer  
upphovsman till litterärt eller  
konstnärligt verk eller framställare  
av fotografisk bild, *om upphovsrät-  
ten närstående rättigheter* och om  
förbud mot att återgiva litterärt el-  
ler konstnärligt verk på ett sätt,  
som kränker den andliga odlingens  
intressen, gälle vad i lag är stadgat.

### 5 kap.

#### 1 §

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

Ägare till periodisk skrift skall  
vara svensk medborgare eller  
svensk juridisk person. *I lag får fö-  
reskrivas att även utlänning med  
hemvist i riket får vara ägare till  
sådan skrift.*

#### 2 §

För periodisk skrift skall finnas en utgivare.

Utgivare skall vara svensk med-  
borgare, *om ej annat föreskrives i  
lag. Han* skall äga hemvist inom  
riket. Ej må den vara utgivare som  
är omyndig eller i konkurstillstånd.

Utgivare skall vara svensk med-  
borgare. *I lag får föreskrivas att  
även utlänning får vara utgivare.*

*Utgivare* skall äga hemvist inom  
riket. Ej må den vara utgivare som  
är omyndig eller i konkurstillstånd.

#### 8 §

Är utgivaren ej längre behörig eller kommer hans uppdrag eljest att  
upphöra, åligger ägaren att genast draga försorg om att ny utgivare utses  
samt att därom göra anmälan hos myndighet som avses i 4 §. Angående  
sådan anmälan äge vad i 4 § är föreskrivet motsvarande tillämpning; vid

<sup>1</sup> Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1982:941.

anmälan skall, om det kan ske, fogas bevis att den förre utgivaren erhållit del av anmälan.

*Om utgivningsorten eller utgivningsplanen ändras, skall ägaren genast anmäla det till den myndighet som avses i 4 §.*

#### 9 §

För utgivare av periodisk skrift må finnas en eller flera ställföreträdare. Ställföreträdare utses av utgivaren. Då ställföreträdare utsetts, skall anmälan därom göras hos myndighet som avses i 4 §. Vid anmälan skall fogas bevis att ställföreträdaren fyller för utgivare föreskrivna behörighetsvillkor samt förklaring dels av ställföreträdaren att han åtagit sig uppdraget och dels av ägaren att han godkänt ställföreträdaren.

Angående ställföreträdare gälle i övrigt vad i 2 § andra stycket är stadgat. Kommer utgivarens uppdrag att upphöra, vare även uppdraget som ställföreträdare förfallet.

Angående ställföreträdare gälle i övrigt vad i 2 § andra och tredje styckena är stadgat. Kommer utgivarens uppdrag att upphöra, vare även uppdraget som ställföreträdare förfallet.

#### 14 §

*Underlåter ägaren till en periodisk skrift att enligt 8 § anmäla ny utgivningsort eller ny utgivningsplan, skall han dömas till böter, högst ettusen kronor.*

Överträder utgivare vad i 11 § är föreskrivet, vare straffet böter, lägst femtio och högst femhundra kronor. Vad nu sagts gälle ock ställföreträdare, vilken inträtt som utgivare.

Överträder utgivare vad i 11 § är föreskrivet, vare straffet böter, högst ettusen kronor. 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 vederligt, oriktig, straffes utspridaren med böter, lägst femtio och högst femhundra 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 vederligt, oriktig, straffes utspridaren med böter, högst ettusen kronor.

För spridande av tryckt skrift som, utspridaren vederligt, lagts under beslag eller förklarats konfiskerad eller utgivits i strid mot förbud som enligt denna förordning meddelats för skriftens utgivning eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, vare straffet böter eller fängelse i högst ett år.

## 7 kap.

## 1 §

Med tryckfrihetsbrott förstås i denna förordning *brott, som innefattar otillåtet yttrande i tryckt skrift eller otillåtet offentliggörande genom sådan skrift.*

. Med tryckfrihetsbrott förstås i denna förordning *de gärningar som anges i 4 och 5 §§.*

## 3 §

Om någon lämnar meddelande, som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket, eller, utan att svara enligt 8 kap., medverkar till framställning, som är avsedd att införas i tryckt skrift, såsom författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare och därigenom gör sig skyldig till

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

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

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

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

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

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

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

## 4 §

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

Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom *tryckfrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag:*

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande:

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

2. krigsanstiftan, såframt fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fiendtligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

4. obehörig befattningsmed hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej;

försök eller förberedelse till sådan obehörig befattningsmed hemlig uppgift;

stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt skall beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom;

5. vårdslöshet med hemlig uppgift, varigenom någon av grov oaktsamhet begår gärning som avses under 4;

3. uppror, förövat med uppsåt att statskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller

6. uppror, förövat med uppsåt att statskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller

hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande:

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror:

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek:

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

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

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

8. hot mot eller missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ur-

hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

7. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott *äger* tillämpning, någon *missleder* eller *förråder dem* som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, *förråder egendom* som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är *ägnad* att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden;

8. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 7;

9. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott *äger* tillämpning, någon sprider *falska rykten* eller *andra osanna påståenden*, som är *ägnade* att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma *sådana rykten* eller *påståenden* eller *bland krigsmän sprider falska rykten* eller *andra osanna påståenden* som är *ägnade* att framkalla trolöshet eller modlöshet;

10. uppvigling, varigenom någon *uppmannar* eller *eljest* söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller *åsidosättande* av vad som *åligger krigsman i tjänsten*;

11. *hets* mot folkgrupp, varigenom någon *hotar* eller *uttrycker* missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med

sprung eller *med viss trosbekän-*  
*nelse;*

12. barnpornografibrott, varige-  
nom någon skildrar barn i porno-  
grafisk bild med uppsåt att bilden  
sprides, om inte gärningen med  
hänsyn till omständigheterna är för-  
svarlig.

9. förtal, varigenom någon utpe-  
kar annan såsom brottslig eller  
klandervärd i sitt levnadssätt eller  
eljest lämnar uppgift som är ägnad  
att utsätta denne för andras miss-  
aktning, dock ej om det med hän-  
syn till omständigheterna var för-  
svarligt att lämna uppgift i saken  
och han visar att uppgiften var sann  
eller att han hade skäligen grund för  
den;

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

11. förolämpning, varigenom nå-  
gon smädar annan genom krän-  
kande tillmäle eller beskyllning el-  
ler genom annat skymfligt beteende  
mot honom; eller

anspelning på ras, hudfärg, natio-  
nellt eller etniskt ursprung eller  
trosbekännelse;

12. barnpornografibrott, varige-  
nom någon skildrar barn i porno-  
grafisk bild med uppsåt att bilden  
sprides, om inte gärningen med  
hänsyn till omständigheterna är för-  
svarlig;

13. olaga våldsskildring, varige-  
nom någon i bild skildrar sexuellt  
våld eller tvång med uppsåt att bil-  
den sprids, om inte gärningen med  
hänsyn till omständigheterna är  
försvarlig;

14. förtal, varigenom någon utpe-  
kar annan såsom brottslig eller  
klandervärd i sitt levnadssätt eller  
eljest lämnar uppgift som är ägnad  
att utsätta denne för andras miss-  
aktning, och, om den förtalade är  
avlidne, gärningen är sårande för  
de efterlevande eller eljest kan  
anses kränka den frid, som bör till-  
komma den avlidne, dock ej om det  
med hänsyn till omständigheterna  
var försvarligt att lämna uppgift i  
saken och han visar att uppgiften  
var sann eller att han hade skäligen  
grund för den;

15. förolämpning, varigenom nå-  
gon smädar annan genom krän-  
kande tillmäle eller beskyllning el-  
ler genom annat skymfligt beteende  
mot honom.

## 5 §

*Såsom otillåtet offentliggörande  
i tryckt skrift skall anses sådan en-  
ligt lag straffbar gärning som inne-  
fattar:*

1. offentliggörande av uppgifter  
rörande förhållanden, vilkas röjan-  
de skulle enligt lag innefatta brott  
mot rikets säkerhet;

2. uppsåtligt offentliggörande av  
allmän handling som ej är tillgänglig  
för envar;

3. röjande av uppgift, varigenom

*Som tryckfrihetsbrott skall anses  
också sådana gärningar, begångna  
genom tryckt skrift och straffbara  
enligt lag, som innebär att någon*

1. uppsåtligen offentliggör all-  
män handling som ej är tillgänglig  
för envar, om han fått tillgång till  
handlingen i allmän tjänst, under  
utövande av tjänsteplikt eller i där-  
med jämförbart förhållande;

2. offentliggör uppgift och därvid



den som enligt 8 kap. svarar för skriften uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som avses i den i 3 § första stycket 3 angivna särskilda lagen.

uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som avses i den i 3 § första stycket 3 angivna särskilda lagen:

3. när riket är i krig eller omedelbar krigsfara offentliggör uppgift om förhållanden vilkas röjande enligt lag innefattar annat brott mot rikets säkerhet än som anges i 4 §.

## 6 §

Vad 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 § 9, 10 eller 11, må ock, då fråga är om periodisk skrift, på yrkande förordnas att domen skall införas i skriften.

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.

## 8 §

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

I samband med konfiskering av periodisk skrift må, då fråga är om något av de brott som avses i 4 § 1–3, 4, såvida det brottet är att anse som grovt, samt 6 och 7, meddelas förbud att utgiva skriften under viss, av rätten bestämd tid, högst sex månader från det domen i tryckfrihetsmålet vinner laga kraft. Förbud som nu sagts må dock meddelas allenast då riket befinner sig i krig.

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

## 10 kap.

## 11 §

Är riket i krig eller krigsfara och anträffas vid avdelning av försvarsmakten tryckt skrift, som uppenbart innefattar sådan enligt 7 kap. 4 § straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas åsidosätta sin tjänsteplikt, må skriften efter beslut av befattningshavare,

Är riket i krig eller krigsfara och anträffas vid avdelning av försvarsmakten tryckt skrift, som uppenbart innefattar sådan enligt 7 kap. 4 § straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten, får skriften efter beslut av

som enligt lag *har bestraffningsrätt över personal vid avdelningen, i avbidan på förordnande om beslag tagas i förvar.*

befattningshavare, som enligt lag *skall avgöra frågor om disciplinansvar beträffande personal vid avdelningen, i avbidan på förordnande om beslag tagas i förvar.*

Är fara i dröjsmål, må även utan sådant beslut som avses i första stycket åtgärd som där sägs vidtagas av annan befattningshavare enligt bestämmelser som meddelas i lag. Anmälan därom skall dock skyndsamt göras hos befattningshavare som avses i första stycket. Denne har att genast pröva om skriften skall kvarbliva i förvar.

## 12 kap.

## 3 §

För varje län *skola* utses jurymän, fördelade i två grupper med sexton jurymän i första gruppen och åtta jurymän i andra gruppen. Jurymännen i andra gruppen *skola* vara eller *hava* varit nämndemän vid allmän *underrätt*.

För varje län *skall* utses jurymän, fördelade i två grupper med sexton jurymän i första gruppen och åtta jurymän i andra gruppen. Jurymännen i *den* andra gruppen *skall* vara eller *ha* varit nämndemän vid allmän *domstol eller allmän förvaltningsdomstol*.

## 16 §

*För fall då riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig får föreskrifter om anstånd med val av jurymän och om undantag från jurymäns rätt att avsäga sig sitt uppdrag meddelas i lag eller, efter bemyndigande i lag, av regeringen genom förordning.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

## 2 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Häri genom föreskrivs att 2 kap. 12 och 14 §§ regeringsformen<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## 2 kap.

## 12 §

De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1–5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket får, i den ut-

De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1–5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket får, i den ut-

<sup>1</sup> Regeringsformen omdryckt 1985:866.

*Nuvarande lydelse*

sträckning som 13–16 §§ med-  
giver, begränsas genom lag *eller* ge-  
nom annan författning *efter bemyn-  
digande i lag enligt* 8 kap. 7 § förs-  
ta stycket 7 *eller* 10 §.

*Föreslagen lydelse*

sträckning som 13–16 §§ med-  
giver, begränsas genom lag. *Efter  
bemyndigande i lag får de begrän-  
sas genom annan författning i de  
fall som anges i 8 kap. 7 § första  
stycket 7 och 10 §. I samma ord-  
ning får mötesfriheten och demon-  
strationsfriheten begränsas även i  
de fall som anges i 14 § första  
stycket andra meningen.*

Begränsning som avses i första stycket får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Förslag till lag som avses i första stycket eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag skall, om det ej förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Utan hinder härav kan riksdagen antaga förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förener sig om beslutet.

Tredje stycket gäller icke förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag. Det gäller ej heller förslag till lag som enbart angår

1. förbud att röja sådant, som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och vars hemlighållande är påkallat av hänsyn till intresse som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen,

2. husrannsakan eller liknande intrång eller

3. frihetsstraff som påföljd för viss gärning.

Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens vidkommande huruvida tredje stycket är tillämpligt i fråga om visst lagförslag.

## 14 §

Mötesfriheten och demonstra-  
tionsfriheten får begränsas *endast*  
av hänsyn *till rikets säkerhet*, till  
ordning och säkerhet vid samman-  
komsten eller demonstrationen el-  
ler till trafiken *eller* för att motver-  
ka farsot.

Mötesfriheten och demonstra-  
tionsfriheten får begränsas av hän-  
syn till ordning och säkerhet vid  
sammankomsten eller demonstra-  
tionen eller till trafiken. *I övrigt får  
dessa friheter begränsas endast av  
hänsyn till rikets säkerhet* eller för  
att motverka farsot.

Föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken  
dels att 16 kap. 8 § skall ha följande lydelse,

dels att det i balken skall införas tre nya paragrafer, 16 kap. 10 b och c  
samt 19 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

16 kap.

8 §<sup>1</sup>

Den som *offentligen eller eljest* i uttalande eller annat meddelande som sprids *bland allmänheten* hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

Den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller om brottet är ringa, till böter.

10 b §

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

*Första stycket gäller inte filmer eller videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning. Det gäller inte heller en upptagning av rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av biografbyrån. Vidare gäller första stycket inte offentliga föreläsningar av filmer eller videogram.*

*Har en upptagning av rörliga bilder försetts med ett intyg om att*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1982:271.

en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av statens biografbyrå, skall inte dömas till ansvar enligt första stycket för spridning av upptagningen. Vad som har sagts nu gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har spritt upptagningen har insett eller bort inse detta.

#### 10 c §

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

Första stycket gäller inte filmer eller videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning för någon åldersgrupp av barn under femton år. Det gäller inte heller en upptagning av rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av biografbyrån. Vidare gäller första stycket inte offentliga föreläsningar av filmer eller videogram.

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

#### 19 §

Allmänt åtal för brott som avses i 10 b och c §§ får såvitt avser filmer

eller videogram väckas endast efter medgivande av statens biografbyrå.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

#### 4 Förslag till

#### Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup> dels att 1 kap. 8 §, 8 kap. 7 § och 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en bilaga av följande lydelse.

##### Nuvarande lydelse

##### Föreslagen lydelse

1 kap.

8 §

Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämställas riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos *notarius publicus* och, såvitt avser verksamhet för officiell provning av fordon, *Aktiebolaget Svensk Bilprovning*. Nu angivna organ skall vid tillämpningen av denna lag jämställas med myndighet.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos *de organ som anges i bilagan till denna lag, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. De i bilagan angivna organen* skall vid tillämpningen av denna lag jämställas med myndighet.

8 kap.

7 §

Sekretess gäller i *kommunal myndighets* verksamhet, som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet, och i *tillsynsverksamhet, som annan än statlig eller kommunal myndighet utövar med avseende på näringslivet*, för uppgift om

Sekretess gäller i verksamhet, som *bedrivs av annan än statlig myndighet och som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet*, för uppgift om

1. enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1. om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

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

## 16 kap.

## 1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2 samt 5 § 1 och 2 samma förordning. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 samma förordning. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

8. 6 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.

8. 6 och 6 a §§ lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.

*Bilaga*

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

<i>Organ</i>	<i>Verksamhet</i>
Folkbildningsförbundet	fördelning av statliga medel mellan länsbildningsförbunden för stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS 1976:1046)
Handelshögskolan i Stockholm	statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander (SFS 1976:1046)
Kungliga Musikaliska akademien	statligt stöd till utbildnings- och utgivningsverksamhet (SFS 1976:1046)
Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos akademien
Kungliga Svenska Aeroklubben	besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande av luftvärdighetsbevis (SFS 1957:297)

Länsbildningsförbunden	statligt stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS 1976: 1046)
Notarius publicus	all verksamhet som notarius publicus (SFS 1981: 1363)
Regleringsföreningarna Föreningen för mejeriprodukter, ekonomisk förening, Svensk kötthandel, förening u. p. a., Sveriges oljeväxtintressenter, förening u. p. a., Sveriges potatisintressenter, ekonomisk förening, Svensk sockerhandel, ekonomisk förening, Svensk spannmålshandel, ekonomisk förening, och Svensk ägghandel, förening u. p. a.	statligt stöd i marknadsreglerande syfte (SFS 1967: 340)
Regleringsföreningen Svensk fisk, ekonomisk förening	statligt stöd i marknadsreglerande syfte (SFS 1974: 226)
Riksprovplatserna Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning, Aktiebolaget Svensk Bilprovning och Apoteksbolaget Aktiebolag	obligatorisk kontroll (SFS 1985: 1105)
Skolor med enskild huvudman och statligt reglerade anställningar	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos skolan
Stiftelsen Svenska institutet	all verksamhet
Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden	statligt stöd i form av stipendier (SFS 1976: 1046)
Stiftelserna Nordiska museet, Riksutställningar, Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), Sveriges Tekniska museum och WHO Collaborating Center on International Drug Monitoring	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos stiftelsen (SFS 1976: 1046)
Svenska föreningen Norden	statligt stöd i form av bidrag till resor och stipendier (SFS 1976: 1046)
Svenska institutet i Rom	statligt stöd i form av stipendier
Svenska språknämnden	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos nämnden (SFS 1976: 1046)

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.



## 5 Förslag till

## Lag om upphävande av lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag

Härigenom föreskrivs att lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag skall upphöra att gälla vid utgången av år 1988. Lagen tillämpas dock fortfarande i fråga om gärningar begångna före nämnda tidpunkt.

## 6 Förslag till

## Lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756)

Härigenom föreskrivs att 2 § radioansvarighetslagen (1966:756) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 2 §

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.

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. Yttrandefrihetsbrott föreligger endast om programmet blivit sänt.

Bestämmelse i brottsbalken eller annan lag om påföljd för brott, som avses i 7 kap. 4 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen, eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan av sådant brott gäller även när brottet är att anse som yttrandefrihetsbrott i radioprogram.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 november 1986

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden Sigurdsen, Leijon, Hjelm-Wallén, S. Andersson, Bodström, Dahl, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Wickbom

---

## Lagrådsremiss om förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten, m. m.

### 1 Inledning

I vårt land har friheten att yttra sig i tryckt skrift ett särskilt starkt grundlagsskydd. Sedan år 1810 har vi fortlöpande haft en särskild tryckfrihetsförordning av grundlags karaktär. Den nu gällande tryckfrihetsförordningen (TF) är från år 1949.

Den växande betydelsen av andra medier än det tryckta ordet, såsom radio och TV, har aktualiserat frågan om att utvidga de grundlagsfästa garantierna för yttrandefriheten till nya områden. Dessa medier har i dag ett mera begränsat grundlagsskydd genom regeringsformen (RF). Även i övrigt har en översyn av gällande regler om yttrandefriheten i massmedier med tiden blivit aktuell.

Jag kommer i nästa avsnitt att närmare redogöra för det reformarbete som har pågått på detta område. Jag nöjer mig därför nu med att nämna att detta arbete senast har bedrivits i en kommitté som tillkallades år 1977 av chefen för justitiedepartementet efter bemyndigande av regeringen. Kommittén antog namnet yttrandefrihetsutredningen (YFU) och har som ledamöter haft chefredaktören Hans Schöier, ordförande, författaren Anders Ehnmark, riksdagsledamoten Bertil Fiskesjö, informationschefen Anders Ljunggren samt riksdagsledamöterna Lisa Mattson, Olle Svensson, Per Unckel och – fr. o. m. den 20 december 1982 – Lars Hedfors.

YFU avlämnade i augusti 1979 ett delbetänkande (SOU 1979:49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet. Detta betänkande var avsett som ett underlag för debatt i frågan om hur grundlagsskyddet för yttrandefriheten skulle förstärkas. Det blev föremål för en omfattande remissbehandling. Yttrandena finns sammanställda i departementspromemorian (Ds Ju 1980:5) Remissyttranden över yttrandefrihetsutredningens betänkande (SOU 1979:49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet.

YFU avlämnade därefter i januari 1984 betänkandet (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten, som innehåller förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag samt förslag till ändringar i TF och RF. Den nya grundlagen bygger på de bärande principerna i TF.

YFU:s sammanfattning av innehållet i betänkandet bör fogas till proto-

kollet i detta ärende som *bilaga 1*. De av YFU framlagda lagförslagen bör fogas till protokollet som *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas som *bilaga 3* till protokollet i detta ärende. Även dessa remissvar har sammanställts i en departementspromemoria (Ds Ju 1985:4) Remissyttrandena över yttrandefrihetsutredningens betänkande (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten.

Jag avser att nu ta upp frågan om ett förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten. Jag kommer också att behandla vissa andra frågor som har samband med denna fråga. Först bland dessa frågor vill jag nämna ett förslag till ändring i TF som har en viss anknytning till de förslag som YFU har lagt fram men som har utretts särskilt. Det gäller en utvidgad tillämpning hos enskilda rättssubjekt av den princip om allmänna handlingars offentlighet som f. n. gäller hos myndigheter och andra offentligt rättsliga organ.

I april 1978 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté för att utreda frågor om kommunala företag m. m. Kommittén, som antog namnet kommunalföretagskommittén (ledamöter: regeringsrådet Gustaf Petrén, ordförande, kommunalrådet Axel Gisslén och riksdagsledamoten Stig Josefson), avlämnade i november 1983 sitt slutbetänkande (SOU 1983:61) Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet.

Kommitténs sammanfattning av innehållet i betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*. Kommitténs förslag till lag om ändring i TF, lag om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter och lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) m. fl. lagförslag bör fogas till protokollet som *bilaga 5*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas som *bilaga 6* till protokollet i detta ärende.

En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom justitiedepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (Dnr 3500-83).

Regeringen beslutade år 1984 att överlämna betänkandet, såvitt angår frågan om tillämpning av offentlighetsprincipen hos privaträttsliga organ med kommunala förvaltningsuppgifter, till stat-kommunberedningen (C 1983:02). Beredningen har i juni 1985 avgett betänkandet (Ds C 1985:13) Kommunala företag. I betänkandet har beredningen lagt fram förslag i denna delfråga. Betänkandet har remissbehandlats och övervägs f. n. inom civildepartementet. Jag tar i det följande inte upp den frågan till särskild behandling utan begränsar mig i denna del till frågor som rör offentlighetsprincipen hos privata organ med statliga förvaltningsuppgifter.

Justitieombudsmannen Holstad (JO) har i december 1984 till justitiedepartementet för kännedom överlämnat ett beslut som bl. a. rör skyddet för den som anskaffar uppgifter för offentliggörande i massmedierna. JO anser att det kan finnas skäl för statsmakterna att i lämpligt sammanhang överväga om inte en författningsändring behövs. Svenska journalistförbundet har i januari 1985 kommit in med en skrivelse föranledd av JO-beslutet.

Datainspektionen har i maj 1984 kommit in med en skrivelse angående förhållandet mellan kreditupplysningslagen (1973:1173) och TF. Justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Soliditet AB, AB

Svensk upplysningstjänst och Upplysningscentral UC AB har yttrat sig över skrivelsen. Yttrandena finns tillgängliga i det ärendet (Dnr 1335-84).

Slutligen bör nämnas att det till justitiedepartementet från enskilda personer och organisationer har kommit in ett stort antal olika skrivelser med anknytning till YFU:s förslag.

I fortsättningen redogör jag först kortfattat för gällande rätt och reformarbetet (avsnitt 2). Därefter diskuterar jag behovet av ett förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten samt den principiella utformningen och omfattningen av ett sådant skydd. Jag diskuterar också vilken grundläggande lagteknisk lösning som bör väljas (avsnitt 3.1 och 3.2). Därefter presenterar jag mina överväganden och förslag under sex huvudrubriker med utgångspunkt i de grundläggande principerna inom det tryckfrihetsrättsliga systemet, nämligen

- censurförbudet (avsnitt 3.3)
- etableringsfriheten (avsnitt 3.4)
- det speciella ansvarighetssystemet (avsnitt 3.5)
- den särskilda regleringen av yttrandefrihetsbrotten (avsnitt 3.6)
- skyddet för meddelare m. fl. (avsnitt 3.7)
- den särskilda rättegångsordningen (avsnitt 3.8).

Sist i den allmänna motiveringen tar jag upp frågan om handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet (avsnitt 3.9).

## 2 Gällande rätt och reformarbetet m. m.

### 2.1 Gällande grundlagsregler

#### *En översikt av regelsystemet*

Redan i den inledande bestämmelsen i RF slås fast att en fri åsiktsbildning är en av grundvalarna för den svenska folkstyrelsen. Den fria åsiktsbildningen skyddas framför allt genom bestämmelserna om de grundläggande medborgerliga fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Det skydd som dessa bestämmelser ger har byggts ut och förstärkts genom grundlagsändringar åren 1976 och 1979.

Bland de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna intar yttrandefriheten och informationsfriheten en central ställning. Yttrandefriheten beskrivs i 2 kap. 1 § RF som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten anges på motsvarande sätt bestå i frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Liksom flertalet andra fri- och rättigheter i 2 kap. RF är medborgarna tillförsäkrade dessa friheter gentemot "det allmänna", och inte gentemot andra enskilda. Yttrandefriheten och informationsfriheten kan begränsas genom lag inom vissa ramar som anges främst i 2 kap. 12 och 13 §§ RF. Det finns ett särskilt kvalificerat beslutsförfarande som kan tillämpas i riksdagen när sådana begränsningar är aktuella (2 kap. 12 § tredje- femte styckena RF).

Sedan lång tid tillbaka har det tryckta ordet en dominerande ställning när det gäller förutsättningarna för en allsidig upplysning och opinionsbildning.

Tryckfrihetens grundläggande betydelse för en fri samhällsdebatt och ett fritt samhällsskick har föranlett lagstiftaren att omgärda de tryckta skrifterna med ett särskilt starkt rättsligt skydd. Tryckfriheten skyddas mot ingrepp från det allmänna genom detaljerade bestämmelser i TF. Beträffande tryckfriheten hänvisar 2 kap. 1 § RF därför till TF, som också innehåller bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet.

Genom att TF är en grundlag ger den utförliga regleringen där ett gott skydd för det tryckta ordet. Ett utmärkande drag för en grundlag är ju att den kan ändras endast genom likalydande beslut vid två riksmöten med nyval emellan. När en vanlig lag skall ändras räcker det att riksdagen beslutar om ändringen vid ett tillfälle. Förfarandet vid ändring av en grundlag ger en särskild stabilitet åt de gällande bestämmelserna och utgör ett skydd mot förhastade ändringar t. ex. på grund av tillfälliga opinionsvindar. Väsentligt är också att grundlagsbestämmelser är överordnade bestämmelser i vanlig lagstiftning och således i princip har företräde vid eventuella lagkonflikter.

Yttrandefriheten i övrigt skyddas visserligen också av grundlagsbestämmelser. Men det skyddet består som antytts av färre och mera allmänt hållna bestämmelser i RF. För främst radio och TV är grundlagsskyddet dessutom kompletterat med bestämmelser i vanlig lag. Det råder alltså en viktig skillnad i det rättsliga skyddet för yttrandefriheten. Friheten att yttra sig i tryckta skrifter kan begränsas bara genom ändringar i TF. När det gäller t. ex. sändningar i radio och TV kan yttrandefriheten däremot begränsas genom ändringar i vanlig lag inom de ramar RF anger.

### *Tryckfrihetens syfte*

Tryckfrihetens syfte är enligt 1 kap. 1 § andra stycket TF att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Genom bestämmelserna i TF skyddas i första hand den fria debatten och det fria informationsflödet i olika samhällsfrågor. Men skyddet är inte begränsat till detta område. Friheten att yttra sig i tryckta skrifter gäller "vad ämne som helst". Detta innebär att t. ex. religiösa, konstnärliga och vetenskapliga framställningar omfattas av skyddet lika väl som framställningar av ren underhållningskaraktär.

I TF skyddas tryckta skrifter och skrifter som har framställts på ett jämförbart sätt, om vissa förutsättningar är uppfyllda (1 kap. 5 §). TF är exklusiv i den meningen att bara ingripanden som har stöd i grundlagen får göras mot tryckta skrifter. En viss begränsning i skyddet är dock att ingripanden som inte grundas på "missbruk av tryckfriheten" är tillåtna vid sidan av TF (1 kap. 3 §). Om en tryckt skrift används som ett led i t. ex. ett bedrägeribrott, kan gärningen sålunda beivras utan att det finns något särskilt stöd för detta i TF. Likaså anses ingripanden i viss utsträckning kunna göras mot kommersiell reklam, även utan att det finns någon bestämmelse i TF som uttryckligen tillåter det (se dock 1 kap. 9 § 1).

Skyddet för det tryckta ordet mot ingrepp från det allmänna sida bygger på vissa grundläggande principer. Det finns särskilda bestämmelser i TF om censurförbud, etableringsfrihet, ett speciellt ansvarssystem med ett

ensamansvar, en särskild och uttömmande reglering av tryckfrihetsbrotten, skydd för meddelare m. fl. genom ansvarsbegränsning och anonymitetsskydd och en särskild rättegångsordning i tryckfrihetsmål med bl. a. jury.

### *Censurförbudet*

En av tryckfrihetens viktigaste principer är censurförbudet. Av bestämmelserna i 1 kap 2 § TF följer att det allmänna inte får förhandsgranska en skrift som skall tryckas. Det allmänna får inte heller utan stöd av bestämmelserna i TF hindra en skrifts mångfaldigande, utgivning eller spridning på grund av skriftens innehåll.

### *Etableringsfriheten*

Ett grunddrag i tryckfriheten är enligt 1 kap. 1 § andra stycket TF att alla har frihet att i tryckt skrift framföra tankar och åsikter, offentliggöra innehållet i myndigheternas allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst. Vidare följer av 4 kap. 1 § TF att etableringsfrihet gäller för den som vill framställa tryckta skrifter. I 6 kap. finns motsvarande bestämmelser om rätten att sprida tryckta skrifter.

### *Det speciella ansvarighetssystemet*

Det speciella systemet med ett principiellt ensamansvar utgör också ett skydd för tryckfriheten. Ansvarighetssystemet innebär enligt 8 kap. TF att endast en person normalt är straffrättsligt ansvarig för vad som trycks i en skrift. Ansvaret vilar i första hand på en särskilt utsedd utgivare, om det är en periodisk skrift enligt 1 kap. 7 § TF, och i andra fall på författaren (8 kap. 1 och 5 §§ TF).

Den som är straffrättsligt ansvarig har i allmänhet också enligt 11 kap. TF det skadeståndsrättsliga ansvaret även om han delar det med andra personer, t. ex. med ägaren till en periodisk skrift.

Med ensamansvaret följer också i princip en frihet från straffrättsligt ansvar för den som har medverkat till en skriftlig framställning, t. ex. genom tryckning, utgivning eller spridning. I undantagsfall kan dock ansvar utkrävas av personer som har medverkat till en framställning i tryck enligt bestämmelserna i 7 kap. 3 § TF och 11 kap. 1 § tredje stycket.

### *Den särskilda regleringen av tryckfrihetsbrotten*

Ett inslag i skyddet för tryckfriheten är att ingripanden på grund av missbruk av tryckfriheten får ske bara om tryckfrihetsbrott föreligger.

Det finns två olika slags tryckfrihetsbrott: otillåtet yttrande (7 kap. 4 § TF) och otillåtet offentliggörande (7 kap. 5 § TF).

Som otillåtet yttrande i tryckt skrift anses gärningar som är straffbara på grund av yttrandenens innehåll. Gärningarna anges genom att rekvisiten för motsvarande brott i brottsbalken (BrB) återges i TF. Det är fråga om högförräderi, uppvigling och andra liknande brott samt hets mot folkgrupp.

ärekränkning och barnpornografibrott. För straffbarhet krävs att gärningen är kriminaliserad också i vanlig lag, dvs. i praktiken BrB. Genom detta krav på dubbel straffbarhet uppnås den värdefulla effekten att det straffbara området inte kan utvidgas utan grundlagsändring men däremot inskränkas redan genom en ändring i vanlig lag.

Som otillåtet offentliggörande straffbeläggs i första hand offentliggörande av uppgifter rörande förhållanden, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet, t. ex. obehörig befattning med hemlig uppgift. Bestämmelsen omfattar vidare uppsåtligt offentliggörande av allmänna handlingar som är hemliga samt brott mot tystnadsplikt i vissa fall. Ansvar för otillåtet offentliggörande kan utkrävas bara om gärningen också är straffbar enligt vanlig lag. I 7 kap. 5 § TF saknas dock motsvarighet till de detaljerade brottsbeskrivningar som finns i 7 kap. 4 §. Vad som skall anses som ett otillåtet offentliggörande bestäms därför i ganska stor mån av regler i vanlig lag. Av särskilt stor betydelse i detta sammanhang är sekretesslagen, som anger både vilka allmänna handlingar som är hemliga och i vilka fall tystnadsplikter inte får brytas av meddelare m. fl. Det straffbara området kan här vidgas redan genom en ändring i BrB eller i någon annan vanlig lag. Någon grundlagsändring är alltså inte nödvändig.

I TF regleras också exklusivt när en tryckt skrift får tas i beslag eller konfiskeras. Även utkrävande av skadeståndsansvar för missbruk av tryckfriheten fordrar stöd av bestämmelserna i TF.

#### *Skyddet för meddelare m. fl.*

Var och en har enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF frihet att till författare, utgivare, redaktioner och nyhetsbyråer lämna meddelanden för offentliggörande i tidningar och andra tryckta skrifter. Dessutom är enligt paragrafens fjärde stycke den skyddad från påföljder som anskaffar sådana uppgifter och underrättelser för att själv offentliggöra dem eller för att lämna ett sådant meddelande som nyss har nämnts. Inga andra begränsningar i dessa rättigheter gäller än de som är tillåtna enligt TF (jfr dock 1 kap. 9 § 3 TF). I 7 kap. 3 § och 11 kap. 1 § TF finns angivet i vilka fall meddelare och anskaffare kan fällas till ansvar för att de har lämnat resp. anskaffat uppgifter för publicering.

Ytterligare ett grunddrag i skyddet av tryckfriheten är bestämmelserna i 3 kap. TF om rätt till anonymitet för författare till tryckta skrifter och för dem som lämnar uppgifter för publicering i sådana. Anonymitetsskyddet innebär också att en myndighet i princip inte får efterforska vem som har lämnat uppgifterna annat än när ett ingripande mot denne är tillåtet enligt TF. Avsikten med dessa bestämmelser är att ingen skall behöva avstå från att vidarebefordra information till bl. a. pressen på grund av rädsla för repressalier.

#### *Den särskilda rättegångsordningen*

För tryckfrihetsmål, till vilka räknas främst mål om ansvar för tryckfrihetsbrott, gäller en särskild rättegångsordning som också den utgör ett skydd för tryckfriheten.

Tryckfrihetsmålen är till stor del undantagna från den vanliga polis- och åklagarorganisationens verksamhet. I stället är JK i princip ensam åklagare. Endast JK får inleda förundersökningar i fråga om tryckfrihetsbrott (9 kap. 2 § TF).

Tryckfrihetsmål handläggs i första instans av vissa tingsrätter, s. k. tryckfrihetsdomstolar, i regel en i varje län (12 kap. 1 § första stycket TF).

I mål om ansvar för tryckfrihetsbrott prövar i princip en jury bestående av valda lekmän frågan om en skrift är brottslig. Tanken bakom jurysystemet är att lekmännen i jämförelse med juristdomare antas vara friare i sin bedömning till förmån för tryckfriheten. Om juryn friar från ansvar är juryns utslag slutgiltigt. Konstaterar däremot juryn att innehållet eller offentliggörandet är brottsligt prövas ansvarsfrågan av juristdomare. Dessa kan fria eller fälla. Deras dom kan överklagas i vanlig ordning till högre instans.

Av betydelse för tryckfrihetsmålen är också den s. k. instruktionen i 1 kap. 4 § första stycket TF. Det följer av instruktionen att de som dömer över missbruk av tryckfriheten skall ha i minnet att tryckfriheten utgör en grundval för ett fritt samhällsskick och därför mera bör fästa uppmärksamheten på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet. Vidare bör de dömande mera ta hänsyn till syftet än till framställningssättet. Slutligen understryks i instruktionen att rätten vid tvivelsmål hellre bör fria än fälla.

## 2.2 Det rättsliga skyddet i vanlig lag för övriga uttrycksformer

Någon grundlagsreglering, som motsvarar den som finns i TF för tryckta skrifter, finns inte för övriga uttrycksformer. För vissa medier ges dock i vanlig lag ett skydd som påminner om det tryckfrihetsrättsliga. Detta gäller för radio- och TV-sändningar från Sveriges Radio-koncernen, lokala kabelsändningar av radio- och TV-program och radiosändningar i närradion. Ett liknande regelsystem finns också för radio- och kassettidningar.

I 8 § radiolagen (1966:755, omtryckt 1972:240) finns ett censurförbud som gäller rundradiosändningar och som motsvarar det i TF. På i stort sett samma sätt som i TF finns det regler om ensamansvar, en särskild reglering av yttrandefrihetsbrott, ett meddelarskydd och en särskild rättegångsordning. Bestämmelserna finns i radioansvarighetslagen (1966:756), i lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar, lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio och lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar (omtryckt 1985:373). Dessa lagar bygger på TF:s regelsystem och hänvisar i stor utsträckning till detta.

En viktig skillnad mellan denna radiatorättsliga reglering och TF är att någon etableringsfrihet inte gäller. Enligt 5 § radiolagen krävs det i princip tillstånd för att sända radioprogram i rundradiosändning från sändare här i landet. Särskilda regler om sådant tillstånd finns i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar (omtryckt 1985:1056), närradiolagen (1982:459), lagen (1981:508) om radiotidningar och lagen (1986:3) om rundradiosändning av finländska televisionsprogram.

En reglering efter mönster från TF saknas för t. ex. filmer, videogram,



grammofonskivor och inspelade ljudkassetter (bortsett från de nyss nämnda kassettidningarna). Om sådana upptagningar spelas upp vid en allmän sammankomst finns det visserligen ett visst skydd utöver det som enligt RF gäller yttrandefriheten i allmänhet. RF ger nämligen snävare ramar för begränsningar i mötesfriheten, som omfattar också dessa situationer, än för begränsningar i yttrandefriheten (2 kap. 14 § första stycket RF). Den närmare regleringen av mötesfriheten finns emellertid i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster där det bl. a. föreskrivs om tillståndsplikt för allmänna sammankomster på allmänna platser. För biograf-filmer och videogram som är avsedda för offentlig förevisning finns det vidare bestämmelser om förhandsgranskning i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografiföreställningar m. m. (biograf-förordningen).

Det finns inte heller något särskilt regelsystem som avser teaterföreställningar, utställningar eller demonstrationer och liknande allmänna sammankomster utöver lagen om allmänna sammankomster. Allmänna bestämmelser, t. ex. i BrB, reglerar därför yttrandefriheten i dessa uttrycksformer.

### 2.3 Lagstiftningsarbetet på området

Uppdraget att utreda en utvidgning av det grundlagsskydd som finns för tryckta skrifter till att omfatta också yttranden i andra former gavs först till massmedieutredningen (MMU) som tillkallades år 1970. Utredningen avlämnade i juli 1975 sitt huvudbetänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag. Betänkandet innehöll förslag till en ny grundlag, massmediegrundlagen, avsedd att ersätta TF. I den nya grundlagen ingick bl. a. bestämmelser om yttrandefriheten i tryckta och vissa andra skrifter, i radio och TV och i film.

MMU:s betänkande remissbehandlades. En utförlig sammanställning av remissyttrandena upprättades inom justitiedepartementet och offentliggjordes särskilt (Ds Ju 1976:2).

Tanken att ge ett grundlagsskydd av det slag som återfinns i TF också till andra medier än tryckta skrifter mottogs mycket positivt både av remissinstanserna och i den allmänna debatten. MMU:s förslag utsattes emellertid för kritik i främst två hänseenden. Den första frågan gällde urvalet av medier som skulle omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Från ett par håll anfördes sålunda att radio och TV borde hållas utanför detta åtminstone till dess resultatet av den då pågående radioutredningens arbete förelåg. Å andra sidan hävdade åtskilliga remissinstanser att grundlagsregleringen borde få ett avsevärt vidgat tillämpningsområde. Sådana medier som fonogram, videogram, utställningar, teaterföreställningar och demonstrationer nämndes. Den andra punkten i förslaget som särskilt drabbades av kritik avsåg rättegångsordningen i yttrandefrihetsmål. Ett stort antal remissinstanser ville inte godta MMU:s förslag att det skulle inrättas en för hela riket central yttrandefrihetsdomstol.

Kritiken mot MMU:s förslag ledde till att frågan om en mera genomgripande reform på detta område ansågs böra anstå. På grundval av förslaget genomfördes emellertid under år 1976 en omfattande partiell reform av TF.

Bl. a. utvidgades TF:s tillämpningsområde till att i princip avse också skrifter som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande förfarande. Vidare förstärktes skyddet för dem som anskaffar eller meddelar uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1978 (prop. 1975/76:204, KU 54, rskr. 394, KU 1976/77:1, rskr. 2, SFS 1976:955).

Statsmakternas ställningstagande till MMU:s förslag innebar inte att planerna på en ny grundlag av TF:s typ men med vidare syftning skrinlades. Enligt ett uttalande i propositionen med förslaget till partiell reform av TF (prop. 1975/76:204 s. 38) hade skälen för en sådan grundlag efter hand snarare vunnit i styrka. En proposition i ämnet borde emellertid föregås av ytterligare utredning i en parlamentariskt sammansatt kommitté. Det var mot denna bakgrund som YFU tillsattes.

En av de frågor som har behandlats av YFU är frågan om åtgärder mot våldsskildringar i filmer och videogram. YFU har i sitt huvudbetänkande bl. a. föreslagit att förhandsgranskning av filmer och videogram i fortsättningen skall ske i begränsad utsträckning. Utredningens förslag i denna del utsattes emellertid för betydande kritik. Då det ansågs angeläget att så snart som möjligt komma till rätta med vissa olägenheter som var förenade med de då gällande reglerna om ingripanden mot våldsskildringar i videogram lade regeringen i november 1984 fram en proposition (prop. 1984/85:83) med förslag till en ändring av övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen. Därigenom blev det möjligt att införa bestämmelser om förhandsgranskning av videogram som skall visas offentligt. I januari 1985 lade regeringen fram en proposition om åtgärder mot våldsskildringar i videogram (prop. 1984/85:116).

De föreslagna ändringarna antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 januari 1986 (KU 1985/86:11, rskr. 40, SFS 1985:990). De innebär i korthet att även videogram som visas offentligt skall vara förhandsgranskade. Undantag görs för vissa typer av visningar vid varumässor, utställningar eller sportevenemang. Vidare har en möjlighet till frivillig granskning av videogram som sprids på annat sätt än genom offentlig visning införts.

Vidare bemyndigade regeringen i maj 1985 statsrådet Göransson att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågor om åtgärder mot våldsskildringar i inspelningar av rörliga bilder (dir. 1985:29). Bakgrunden till detta var att regeringen ansåg att de starkt delade meningar som hade kommit till uttryck i frågan om förhandsgranskning av filmer och videogram kunde ses som ett uttryck för oro och osäkerhet inför den snabba framväxten av nya medier för spridning av program med rörliga bilder. Det ansågs därför angeläget att dessa frågor gavs en mer ingående belysning än som hittills skett. Utredningsarbetet kan beräknas pågå åtminstone till halvårsskiftet 1987.

I sammanhanget bör nämnas att föredragande statsrådet i den proposition i vilken regeringen lade fram förslag till lag om lokala kabelsändningar anförde att det kunde bli nödvändigt att göra ändringar i den lagen efter förhållandevis kort tid. Ändringar kunde också aktualiseras i samband med beredningen av YFU:s betänkande Värna yttrandefriheten (prop.

1984/85:199 s. 18 f). Uttalandet lämnades utan erinran av riksdagen (KU 1984/85:37 s. 7, jfr KU 1985/86:7 s. 8 f).

Prop. 1986/87:151

I anslutning till att regeringen fattade beslut om propositionen bemyndigades statsrådet Göransson att tillfälla en särskild utredare för att företa en översyn av den radiorättsliga lagstiftningen (dir. 1985:21). Utredaren, som arbetar under beteckningen radiolagsutredningen (U 1985:05), avlämnade i slutet av 1985 delbetänkandet (Ds U 1985:12) Kabelsändningarna och videocensuren. Efter remissbehandling har betänkandet lagts till grund för prop. 1985/86:109 om ändring i radiolagen m. m. Propositionen behandlas f. n. av riksdagen. Utredningen har nyligen fått tilläggsdirektiv (dir. 1986:3). Utredningsarbetet väntas pågå under hela år 1987.

### 3 Allmän motivering

#### 3.1 Mina allmänna utgångspunkter

I ett samhällsskick som bygger på fri åsiktsbildning är det en grundläggande förutsättning att det råder en vidsträckt yttrandefrihet. Sedan länge har den svenska rättsordningen gett samhällsmedlemmarna stora möjligheter att uttrycka sina åsikter och meddela upplysningar i olika frågor utan risk för ingripanden från myndigheternas sida. Under lång tid har tryckfriheten som en central del av yttrandefriheten haft ett särskilt skydd genom 1949 års TF och dess föregångare. Yttrandefriheten i övrigt var länge reglerad bara i vanlig lag, men ett grundlagsskydd infördes på detta område genom 1974 års RF. Härigenom har denna frihet på ett annat sätt än tidigare kommit till ett positivt uttryck i rättsordningen. Det framgår sålunda direkt av RF att yttrandefriheten gäller, om det inte finns särskilda lagbestämmelser som begränsar den. Grundlagsskyddet för yttrandefriheten och övriga grundläggande fri- och rättigheter har sedan byggts ut och förstärkts genom reformer under 1970-talet.

Parallellt med det arbete att förstärka grundlagsskyddet för bl. a. yttrandefriheten som nu har nämnts har man sökt skapa ett grundlagsskydd efter mönster av TF också för andra uttrycksformer än tryckta skrifter. MMU:s utredningsarbete omfattade inte bara tryckta skrifter utan även andra medier. Utredningens förslag ledde visserligen till relativt omfattande grundlagsändringar angående tryckfriheten år 1976, men ändringarna avsåg enbart tryckta skrifter. Frågan om ett grundlagsskydd för andra medier har därefter utretts av YFU som har lagt fram förslag som har fått ett övervägande positivt mottagande av remissinstanserna. Förslaget går främst ut på att det i en ny yttrandefrihetsgrundlag skall ges ett grundlagsskydd som motsvarar TF:s och som gäller radio och TV, film och videogram m. m.

Det omfattande arbete på att bygga ut och förstärka grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna som jag nu har berört har inte varit betingat av att det har funnits sådana inskränkningar i fri- och rättigheterna att reformer av det skälet har varit behövliga. Tvärtom har det varit en utgångspunkt i arbetet att det bara i undantagsfall har behövts

förbättringar av rättighetsskyddet under normala förhållanden. Att riksdagen i tider av inre och yttre lugn skulle missbruka sina beslutsbefogenheter framstår nämligen som högradigt osannolikt. Man måste emellertid räkna med möjligheten att det demokratiska styrelseskicket med ett fritt och öppet samhälle kan komma att hotas av antidemokratiska och yttrandefrihetsfientliga rörelser inom landet eller t. ex. i tider av krigsfara utsättas för påfrestningar till följd av tryck utifrån. Det är främst i sådana lägen som ett förstärkt grundlagsskydd för fri- och rättigheterna kan vara en värdefull tillgång. Det kan konstateras att 1949 års TF delvis har fått sin utformning mot bakgrund av de erfarenheter som gjordes under andra världskriget. Som YFU uttrycker det är det i de extrema lägena och de obestämda mellanlägena som det är särskilt viktigt att förutsättningarna för att försvara yttrandefriheten finns.

Värdet av en vidsträckt yttrandefrihet är oomtvistligt. Givetvis är det ett utomordentligt starkt önskemål att den yttrandefrihet som råder i vårt land har ett så bra grundlagsskydd som möjligt mot ingrepp, och då särskilt mot åtgärder från det allmännas sida. Jag delar därför YFU:s och remissinstansernas uppfattning att grundlagsskyddet för yttrandefriheten bör förstärkas. Diskussionen bör enligt min mening koncentreras till frågan om vilken omfattning och utformning skyddet bör ha.

Innan jag går in närmare på denna fråga vill jag ange några principiella synpunkter som bör vara vägledande när man överväger hur man skall åstadkomma en utvidgad grundlagsreglering av yttrandefriheten.

En utgångspunkt för mina överväganden är att TF ger ett mycket gott skydd åt tryckfriheten. De förslag som gäller ändringar av denna grundlag avser inte heller de bärande principerna utan snarast kompletteringar och justeringar av skyddet. Det finns alltså från dessa synpunkter ingen anledning överväga att ersätta TF med någon ny grundlag.

I detta sammanhang vill jag också beröra en fråga som både YFU och vissa remissinstanser har tagit upp, nämligen risken för att ett förstärkt grundlagsskydd som utformas efter mönster av TF och som gäller andra uttrycksformer än tryckta skrifter skulle försvaga TF:s skydd. Det är för mig en given förutsättning att grundlagsskyddet för tryckfriheten inte får försvagas därför att andra uttrycksformer ges ett liknande skydd.

Det är självklart en önskan att grundlagsskyddet för yttrandefriheten i alla uttrycksformer förstärks. Den särskilda grundlagsregleringen av tryckfriheten är delvis historiskt betingad. Det kan likväl hävdas att det är berättigat att också i fortsättningen ge tryckfriheten en särställning. Rent principiellt går det dock numera knappast att tillmäta vissa medier eller uttrycksformer i övrigt en helt annan betydelse från yttrandefrihetssynpunkt än andra. Å andra sidan kan man inte blunda för att skälen för att förstärka grundlagsskyddet för olika uttrycksformer kan variera i styrka alltefter den användning som uttrycksformerna har. Det ter sig mera angeläget att skydda t. ex. yttranden som är en del av flödet av information och åsikter i samhället än yttranden som är av mindre betydelse från allmän synpunkt och mindre utsatta för risken av ingripanden från samhällets eller enskildas sida.

En annan utgångspunkt för de fortsatta övervägandena är att grundlags-

formen i sig sätter vissa gränser för den räckvidd som särskilda skyddsregler i grundlag för olika uttrycksformer rimligen kan få. Uppenbart är sålunda att det både såvitt gäller tryckta skrifter och i fråga om andra uttrycksformer måste krävas särskilda skäl för att i grundlag reglera förhållandet mellan enskilda och inte som nu i princip ge skydd enbart gentemot ingrepp från det allmännas sida. Jag tar upp denna fråga i avsnitten 3.2.2 och 3.7.1.

Ytterligare en principiell ståndpunkt som jag vill redovisa nu är att det är viktigt att grundlagsskyddet ges en sådan utformning att reglerna blir tillräckligt klara för att inte vålla tillämpningsproblem för myndigheter och enskilda. Det har 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 rättighetskyddet går kan vålla mera skada än nytta. Myndigheter kan komma att gripa in även i fall där skyddet gäller. Enskilda kan avstå från att begagna en rättighet som de har för att vara säkra på att hålla sig inom dess gränser. I båda fallen har rättigheten blivit mer begränsad än nödvändigt.

Ställer man kravet att grundlagsreglerna till skydd för yttrandefriheten skall vara så klara som möjligt är det viktigt att man bedömer skyddsmöjligheterna för varje uttrycksform för sig. Jag anser 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. Vidare medför ett sådant krav på klarhet i regleringen 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. Dessa svårigheter blir större ju fler uttrycksformer man vill skydda.

## 3.2 Principerna för en förstärkning av grundlagsskyddet

### 3.2.1 Grundlagsskyddets omfattning i fråga om olika uttrycksformer

**Mitt förslag:** Samma slags grundlagsskydd som bestämmelserna i TF ger tryckta skrifter skall införas också för yttranden som framförs offentligt med hjälp av vissa andra medier. Skyddet skall omfatta radio- och TV-sändningar, visningar av filmer, videogram och liknande bildupptagningar, uppspelningar av grammofonskivor, ljudkassetter och andra ljudupptagningar samt spridning av ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder på annat sätt.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med mitt förslag men ger ett särskilt skydd också åt sceniska framställningar och utställningar

under förutsättning att en ansvarig utgivare för föreställningen eller utställningen har utsetts.

**Remissinstanserna:** YFU:s förslag har fått ett övervägande positivt mottagande av remissinstanserna. Nästan alla håller med kommittén om att skyddet för yttrandefriheten bör förbättras. Åsikterna går isär om vilka uttrycksformer som bör få ett särskilt grundlagsskydd och hur detaljerat det bör vara för de olika uttrycksformerna.

En del remissinstanser anser att grundlagsskyddet inte bör omfatta yttranden i alla de medier som YFU har föreslagit skall skyddas. Andra menar att skyddet inte bör begränsas till vissa uttrycksformer utan omfatta offentliga yttranden i alla former.

**Skälen för mitt förslag:** Grundlagsskyddet för yttrandefriheten i RF omfattar alla uttrycksformer utom dem som skyddas av TF. Till skillnad mot TF som gäller endast skrifter som trycks och utges, dvs. lämnas ut för spridning, behandlas i RF på samma sätt både yttranden som görs offentligt och sådana som görs "privat". Grundlagsskyddet i RF är alltså enhetligt utan hänsyn till uttrycksformen.

En tanke som YFU har diskuterat och som vissa remissinstanser har fört fram är att en förstärkning av grundlagsskyddet för yttrandefriheten borde omfatta alla yttranden som görs offentligt. Vissa av de principer som ligger till grund för TF skulle göras tillämpliga på alla offentliga yttranden medan ett detaljerat system som i huvudsak svarar mot TF skulle införas endast för yttranden i vissa medier. Som jag ser det har YFU anfört bärande skäl mot en sådan lösning. Dessa kan sammanfattas så att behovet av en så omfattande reglering är litet eller obefintligt samtidigt som en sådan skulle leda till betydande praktiska svårigheter och oklarheter i fråga om skyddets omfattning. Till detta kommer att man med den antydda lösningen skulle få ett grundlagsskydd på tre "nivåer": en detaljerad reglering som den TF innefattar, nuvarande reglering i RF såvitt gäller "privata" yttranden och en särskild reglering i fråga om de "offentliga" yttranden som inte ges ett skydd som motsvarar TF:s. Det säger sig självt att man med ett så invecklat regelsystem inte uppnår den klarhet i grundlagsregleringen som bör eftersträvas.

Jag delar därför uppfattningen hos YFU och det stora flertalet remissinstanser att man inte bör skapa ett särskilt grundlagsskydd som omfattar alla offentliga yttranden.

Den inställning som jag sålunda har redovisat hindrar givetvis inte att det skydd som RF nu ger både "offentliga" och "privata" yttranden byggs ut ytterligare som ett komplement till nya regler som utformas efter mönster av TF och som avser vissa uttrycksformer.

I ett system med skyddsregler på två nivåer är det en primär fråga vilka uttrycksformer som bör ges ett detaljerat skydd av ett sådant slag som de tryckta skrifterna redan har. YFU har föreslagit att ett enhetligt grundlagsskydd efter mönster från bestämmelserna i TF skall införas för yttranden som görs offentliga genom program i eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt sådana sceniska framställningar och utställningar där man frivilligt har valt att utse en ansvarig utgivare för framställningen eller utställningen. I stort sett är remissinstan-

serna ense med YFU om att ett enhetligt regelsystem efter förebild från TF inte bör gälla för andra uttrycksformer än de nu angivna. De remissinstanser som är kritiska mot YFU:s förslag har främst invändningar mot att en eller flera av dessa uttrycksformer skall omfattas av skyddet. De vill med andra ord begränsa urvalet av medier ytterligare.

För min del vill jag först säga att jag delar uppfattningen att man inte bör skydda andra medier än de YFU har föreslagit, när man skapar ett grundlagsskydd efter TF:s mönster. Det finns knappast några andra uttrycksformer som är av betydelse i detta sammanhang och som låter sig inordnas i ett regelsystem av TF:s typ.

Till skillnad från en del remissinstanser kan jag inte se några principiella hinder mot att införa ett detaljerat grundlagsskydd för yttrandefriheten som efter mönster av TF skall gälla för andra medier än tryckta skrifter. Jag kan hålla med om att TF i praktiken har gett ett skydd också åt andra uttrycksformer. Däremot kan jag inte instämma i uppfattningen att andra medier inte bör ges ett uttryckligt skydd enbart av det skälet att detta inte kan bli fullt ut lika långtgående som det TF ger. Enligt min mening är erfarenheterna goda av den reglering som f. n. finns i fråga om yttrandefriheten när det gäller radio och TV. Man bör därför kunna bygga vidare på denna reglering, om man vill ge andra medier ett särskilt skydd i grundlag. Om TF därvid inte ändras i syfte att anpassa reglerna där till vad som gäller de andra medierna, finns det enligt min mening inte något underlag för uppfattningen att TF:s skydd skulle uttunnas.

Bland de medier som YFU har föreslagit skall bli föremål för en särskild grundlagsreglering intar eter- och trådsändningar till allmänheten i viss mån en särställning. Radio och TV har en funktion i vårt samhälle som har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen och deras genomslagskraft är otvivelaktigt jämförbar med och ibland t. o. m. överlägsen det tryckta ordets. Det är också dessa medier som redan i dag har ett särskilt skydd, låt vara att det är reglerat i vanlig lag och inte i grundlag. Jag anser övertygande skäl tala för att radio och TV bör omfattas av ett förstärkt grundlagsskydd. Jag är medveten om att radio och TV i ett betydelsefullt avseende skiljer sig från tryckta skrifter genom att det inte råder någon etableringsfrihet. Utan att vilja föregripa mina överväganden i den frågan (avsnitt 3.4) vill jag konstatera att det inte heller enligt det förevarande förslaget förutsätts någon fullständig etableringsfrihet på radio- och TV-området men att detta inte rimligen bör få hindra att man ändå ger medierna ett så starkt grundlagsskydd som möjligt. Jag kommer i senare sammanhang tillbaka till den närmare avgränsningen av ett sådant skydd.

Det torde vara ovedersägligt att filmer och videogram inte i dag har samma betydelse för den fria åsiktsbildningen och det fria informationsflödet som tryckta skrifter, radio och TV. För den konstnärliga och kulturella yttrandefriheten är de emellertid viktiga medier. Detsamma kan sägas om fonogrammen, dvs. grammofonskivor, ljudkassetter och andra ljudupptagningar. Såväl filmer och videogram som fonogram liknar de tryckta skrifterna i det att de innehåller framställningar vilkas innehåll är fixerat i så måtto att man kan ta del av det i efterhand sedan det har spritts offentligt. Jag delar därför YFU:s och nästan alla remissinstansers uppfattning att också dessa medier bör tas med i en ny grundlagsreglering av yttrandefri-

heten. Jag återkommer till frågan om censur av filmer och videogram (avsnitt 3.3 och 3.6.2).

När det gäller sceniska framställningar och utställningar är jag däremot mera tveksam. YFU:s förslag har visserligen allmänt sett fått ett förhållandevis gynnsamt mottagande under remissbehandlingen. Flera av de remissinstanser som företräder de aktuella medierna, t. ex. Svenska Riksteatern och Konstnärernas Riksorganisation, anser emellertid att dessa inte alls bör omfattas av grundlagsskyddet. Jag har förståelse för detta. Man kan enligt min mening inte bortse från att dessa uttrycksformer i viktiga hänseenden skiljer sig från dem som jag har behandlat förut. De liknar t. ex. demonstrationer och allmänna sammankomster, som på goda grunder har lämnats utanför YFU:s förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag, genom att det finns stort utrymme för spontana yttranden och improvisationer. Sceniska framställningar lika väl som utställningar kan ha olika innehåll vid olika tillfällen. Det finns i efterhand normalt ingen särskild dokumentation om vad som har förevarit, och det är inte rimligt att föreskriva en skyldighet att dokumentera teaterföreställningar och liknande samt utställningar på ett sätt som motsvarar den skyldighet som gäller i fråga om radio- och TV-sändningar.

Dessa svårigheter har också uppmärksammats av YFU, som har föreslagit ett frivilligt ensamansvar. Det betyder att bara de sceniska framställningar och utställningar för vilka det har utsetts en utgivare faller in under det särskilda grundlagsskyddet. YFU har själv pekat på ett problem med en sådan ordning, nämligen att en meddelares ställning blir osäker. Det samma kan sägas om andra medverkande, t. ex. författare, regissörer och skådespelare. För egen del vill jag också framhålla att det torde vara betydligt svårare att avgränsa vad som är sceniska framställningar och utställningar från andra företeelser än det är att avgöra vad som är tryckta skrifter, radio- eller TV-sändningar eller filmer, videogram eller fonogram.

Enligt min mening är det av skäl som jag nu har redovisat inte möjligt att åstadkomma en grundlagsreglering som är så klar och otvetydig som krävs. Jag har därför kommit till slutsatsen att övervägande skäl talar mot YFU:s förslag i denna del.

Sammanfattningsvis förordar jag alltså att ett förstärkt grundlagsskydd efter förebild i TF införs för yttranden som görs offentliga genom radio- och TV-sändningar, visningar av filmer, videogram och andra bildupptagningar, uppspelningar av ljudupptagningar samt spridning av bild- och ljudupptagningar på annat sätt.

### 3.2.2 Yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda

**Mitt förslag:** Grundlagsförbudet mot åtgärder som hindrar yttranden skall även i fortsättningen gälla enbart mot det allmänna. Någon generell regel om förbud mot yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda införs alltså inte i grundlag. Inte heller införs regler som begränsar rätten till fackliga stridsåtgärder på massmedieområdet.



Utredningens förslag överensstämmer med mitt.

**Remissinstanserna:** Alla de remissinstanser som uttalar sig i denna del är ense om att några nya grundlagsregler inte bör införas.

**Skälen för mitt förslag:** I ett samhälle som vårt är det en förutsättning för en fungerande tryckfrihet inte bara att det allmänna avhåller sig från att ingripa mot tryckta skrifter utan också att olika enskilda avstår från att hindra framställningen, utgivningen och spridningen av tryckta skrifter. Detsamma kan sägas om andra medier med likartad funktion. Åtgärder från enskildas sida kan ta sig uttryck i tvång av olika slag i avsikt att hindra någon från att utnyttja den yttrandefrihet som gäller. Det kan också vara fråga om olika typer av repressalier eller om åtgärder som tar sikte på material eller annat som är en förutsättning för att yttrandefriheten skall kunna utnyttjas. Det kan gälla sådant som att trycksvärta och papper inte levereras till en tidning eller att utsändningar av radio- och TV-program ställs in på grund av en arbetskonflikt.

Eftersom åtgärder från enskildas sida i praktiken kan ha samma eller liknande betydelse för yttrande- och informationsfriheten i samhället som ingrepp från det allmänna är det naturligt att frågan har tagits upp om man i grundlagen bör reglera yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda och inte bara olika former av ingripanden av myndigheter och andra allmänna organ.

Denna frågeställning är inte ny. Redan vid den nuvarande TF:s tillkomst diskuterades om inte grundlagens förbud mot hindrande åtgärder (1 kap. 2 § TF) borde utsträckas till att gälla också till skydd mot andra enskilda. 1944 års tryckfrihetsakkunniga, vilka lade fram det förslag som låg till grund för TF (SOU 1947:60), ansåg uppenbart att det kunde föreligga ett behov av regler till skydd mot åtgärder av enskilda. Kommittén framhöll att enskilda organisationer och sammanslutningar ibland intog en sådan ställning att de verksamt kunde hindra tryckning, utgivning eller spridning av en skrift vars innehåll ansågs misshagligt eller anstötligt. Det borde enligt kommitténs mening inte vara tillåtet för enskilda att hindra utövan- det av tryckfriheten. Även den principen borde komma till uttryck i grund- lagen (SOU 1947:60 s. 49).

Föredragande statsrådet uttalade i propositionen med förslag till TF stark tvekan om det lämpliga i att göra grundlagens förbud mot hindrande åtgärder tillämpligt också beträffande enskilda sammanslutningar och personer. Visserligen var det i och för sig riktigt att inte heller tvångsåtgärder från enskilda i syfte att undertrycka en misshaglig skrift i allmänhet borde få förekomma. Det uppstod emellertid stora svårigheter att i lag närmare ange i vilken omfattning sådana enskilda åtgärder skulle anses rättstridiga. I praktiken kunde det därför bli vanskligt att upprätthålla en klar och otvetydig gräns mellan å ena sidan förbjudna tvångsåtgärder och å andra sidan tillåten moralisk påverkan. T. ex. åtgärder av ideella föreningar och andra enskilda sammanslutningar mot skandaltidningar, pornografiska skrifter o. d. kunde ibland anses mycket berättigade, även om de inte inskränkte sig till bara ogillande omdömen och uttalanden. Föredraganden ansåg det därför klokast att inte i TF ta upp bestämmelser rörande åtgärder av enskilda sammanslutningar eller personer; frågan om rättstridigheten i

sådana åtgärder borde bero av de rättsregler som gäller i övrigt (prop. 1948:230 s. 87).

I riksdagen förordade konstitutionsutskottets majoritet kommitténs förslag, medan minoriteten gick på propositionens linje (KU 1948:30). Emellertid fattade riksdagen beslut i enlighet med minoritetens uppfattning (rskr. 1949:101).

Frågan om yttrandefrihetsbegränsande åtgärder togs upp i direktiven till såväl MMU som YFU som en fråga som borde behandlas av kommittéerna. Båda utredningarna kom emellertid fram till att förbudet mot hindrande åtgärder borde ha samma omfattning som f. n., dvs. avse bara myndigheter och andra allmänna organ. Vid remissbehandlingen av MMU:s förslag ansåg visserligen några remissinstanser att ett skydd mot yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda borde införas (Ds Ju 1976:2 s. 69 ff). De remissinstanser som har berört frågan med anledning av YFU:s huvudbetänkande delar emellertid samtliga YFU:s bedömning (Ds Ju 1985:4 s. 56 f).

För egen del vill jag först konstatera att de sakskalet som lagts till grund för TF:s nuvarande utformning i här aktuellt hänseende uppenbarligen fortfarande är av betydande styrka. Denna uppfattning har också stöd av MMU:s och YFU:s överväganden, som har vunnit bred anslutning bland remissinstanserna. Särskilt YFU:s utförliga argumentering i denna del måste anses mycket övertygande, något som det entydiga remissutfallet bekräftar.

Även om jag därmed har redovisat för min grundinställning i frågan vill jag utveckla min syn på saken något närmare. Först kan det finnas skäl att beröra en fråga som har diskuterats i den allmänna debatten och som gäller hur långt gående krav grundlagarna f. n. ställer på samhället när det gäller att aktivt verka för att yttrande- och informationsfriheterna fungerar.

I motsats till vad som ibland hävdas innebär den tryckfrihet och yttrandefrihet i övrigt som grundlagarna tillförsäkrar enskilda inte någon formell skyldighet för det allmänna att aktivt skapa förutsättningar för att friheterna kan utnyttjas. Man kan uttrycka saken så att det är fråga om en *frihet* från ingripanden av det allmänna, inte någon *rätt* för enskilda att få samhällets stöd för att kunna begagna sin frihet. Grundlagens regler om skydd för tryckfriheten och yttrandefriheten i övrigt ålägger därför inte samhället någon skyldighet att t. ex. se till att tidningar får trycksvärta och papper eller att arbetskonflikter inom televerket inte leder till att Sveriges Radios program inte kan sändas ut till allmänheten. Enligt min mening är det inte heller möjligt att införa någon uttrycklig sådan skyldighet för det allmänna. Motsvarande resonemang är tillämpligt i fråga om informationsfriheten som ju är yttrandefrihetens "spegelbild".

En väl fungerande tryckfrihet och yttrandefrihet i övrigt i samhället är emellertid ett så viktigt intresse i en demokrati att statsmakterna måste anses ha ett ansvar som i detta hänseende sträcker sig längre än de formella krav som grundlagarna ställer. Ett uttryck för detta ansvar är det stöd som stat och kommun ger till dagstidningar och olika tidskrifter, till bokutgivning och bokhandel och till film, teater och utställningar. Som jag ser det är stöd av detta slag i nuvarande läge mycket väsentligt för att en

betydande del av den åsiktsbildning och det informationsflöde som nu förekommer skall kunna fortgå.

Vidare finns det som YFU har redovisat ett flertal bestämmelser i BrB som ger ett direkt eller indirekt skydd mot yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda.

Det skulle naturligtvis vara värdefullt, om man kunde gå ett steg längre i syfte att stärka yttrandefriheten genom att i grundlag förbjuda yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda. Betydande svårigheter möter emellertid om man försöker skapa ett sådant skydd. Som YFU har funnit är det tydligt att ett förbud mot hindrande åtgärder från enskilda måste ha en betydande räckvidd för att fylla sitt syfte att säkerställa åsiktsbildning och spridning av information. Man skulle t. ex. vara tvungen att införa en långtgående skyldighet för den ene enskilde att hjälpa den andre i dennes verksamhet. En utvidgad yttrandefrihetsrättslig lagstiftning skulle vidare med en sådan ordning innebära stora förändringar av de civilrättsliga regler som nu reglerar produktion, distribution och handel med skrifter, fonogram, videogram och filmer. Regleringen skulle också komma att ingripa i sådana förhållanden som uthyrning av lokaler för massmedier, anställningsavtal för journalister, tekniker, grafiker m. fl.

Samtidigt med att man kan förutse dessa vittgående effekter är det emellertid uppenbart att det i ganska stor utsträckning skulle vara oklart vilka åtgärder som skulle vara förbjudna och vilka som skulle vara tillåtna. Åtgärder av ideella föreningar och andra enskilda sammanslutningar mot skandaltidningar, pornografiska skrifter o. d. ter sig ju i dag inte mindre berättigade än vid TF:s tillkomst, snarare tvärtom. En grundlagsbestämmelse kan nämligen inte gärna ges en utformning som i detta hänseende är mycket mera detaljerad än den allmänna regel som föreslogs av 1944 års tryckfrihetsakkunniga.

Också när det gäller den mera begränsade fråga som YFU har tagit upp särskilt och som gäller arbetskonflikter som berör massmedieområdet skulle det krävas en alltför detaljerad reglering för att den skulle kunna rymmas i grundlag, om man i regleringen vill göra en rimlig avvägning mellan de motstående intressen som otvivelaktigt är för handen.

Mot tanken på en sådan reglering kan vidare anföras att den i realiteten skulle innebära en form av arbetsplikt för journalister och andra berörda yrkesgrupper i normala situationer. Jag har dessutom den uppfattningen att bestämmelser av detta slag skulle visa sig inte vara särskilt effektiva utan skulle kunna kringgås på olika sätt som är svåråtkomliga för lagstiftning. För min del är jag övertygad om att de problem som onekligen finns i första hand bör lösas på annat sätt än lagstiftningsvägen. Jag delar därför YFU:s uppfattning att det bästa är om parterna på massmedieområdet genom avtal kan ställa garantier för att opinionsbildningen och nyhetsförmedlingen åtminstone i viss utsträckning skall kunna fortgå också under fackliga konflikter. Det finns redan avtal av detta slag, och en utbyggd avtalsreglering bör vara den lösning som bäst gagnar alla berörda intressen.

Sammanfattningsvis kommer jag alltså till samma resultat som YFU och flertalet remissinstanser, nämligen att frågan om skydd för enskilda mot

### 3.2.3 Grundlagsskyddet för den enskildes integritet

**Mitt förslag:** Liksom hittills skall det i grundlag – förutom bestämmelser om ärekränkingsbrott – finnas bara ett indirekt skydd för den enskildes integritet på massmedieområdet. Detta skydd skall gälla i fråga om alla de medier som ges ett särskilt grundlagsskydd. Det skall alltså inte införas några grundlagsregler som ger enskilda rätt till genmäle eller beriktigande. Inte heller skall någon ny ansvarsbestämmelse som avser kränkning av privatlivets fred e. d. tas in i grundlag. Reglerna för väckande av allmänt åtal för ärekränkingsbrott ändras inte.

**Utredningens förslag** överensstämmer med mitt förslag utom i det att åklagare enligt utredningen skall ha en vidare åtalsplikt för ärekränkingsbrott än hittills. F. n. gäller att en åklagare får väcka allmänt åtal för ärekränkingsbrott endast om det av särskilda skäl finns påkallat ur allmän synpunkt. I fortsättningen skulle det räcka med att åtal är påkallat från allmän synpunkt.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet är relativt splittrat. I fråga om rätt till genmäle eller beriktigande anser ungefär hälften av de remissinstanser som uttalar sig att någon lagstadgad skyldighet att ta in genmälen och beriktiganden inte bör finnas. Den andra hälften anser att dessa frågor bör övervägas ytterligare och att någon form av lagreglering bör införas. Kamrarrätten i Jönköping föreslår sålunda att den ansvarige utgivaren åläggs att genom annonsutrymme låta publicera den enskildes genmäle och beriktigande. Stockholms tingsrätt föreslår att domstolen på samma sätt som gäller för tryckta skrifter skall kunna förordna om att en dom helt eller delvis skall läsas upp i radio eller television.

Frågan om lagstiftning till skydd för den enskildes integritet berörs endast av ett fåtal remissinstanser. Också här är uppfattningarna ganska jämnt fördelade mellan dem som avstyrker och dem som förordar sådan lagstiftning. Radionämnden, Allmänhetens pressombudsman och Sveriges Television AB hör till den förra gruppen, medan svenska kyrkans centralstyrelse och Sveriges domareförbund är för lagstiftning.

Remissutfallet är till övervägande del positivt såvitt avser förslaget till ändrade åtalsregler. Några remissinstanser vill dock gå längre än YFU, medan andra avstyrker utredningsförslaget. Förslaget tillstyrks av bl. a. JK, Svea hovrätt, JO, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), PresSENS opinionsnämnd, Svenska tidningsutgivareföreningen, Svenska journalistförbundet, Sveriges författarförbund och Sveriges Television AB. Till de remissinstanser som avstyrker hör riksåklagaren (RÅ) och Allmänhetens pressombudsman.

*Gällande regelsystem*

I våra grundlagar finns det ett flertal bestämmelser som avser skyddet för den enskildes integritet. Den mest generella bestämmelsen ingår i 1 kap. 2 § RF där det sägs att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen är inte rättsligt bindande utan ett målsättningsstadgande (prop. 1975/76:209 s. 131).

I 2 kap. RF finns det däremot andra föreskrifter som har karaktären av bindande rättsregler och som skyddar enskildas integritet. Bland dessa tar vissa sikte på den kroppsliga integriteten genom skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp (4–6 §§). Denna aspekt av den enskildes integritet skall emellertid inte vidare behandlas här, eftersom de föreskrifter som är av intresse i detta sammanhang är de som skyddar den "andliga" integriteten, privatlivet. I vissa hänseenden skyddas den enskildes privatliv genom bestämmelser om skydd mot husrannsakan, intrång i förtrolig meddelelse, hemlig avlyssning och äsiktsregistrering (6 resp. 3 §). Vidare kan det nämnas att yttrande- och informationsfriheterna får begränsas genom vanlig lag med hänsyn bl. a. till enskilds anseende (13 § första stycket).

Likaså finns det i TF vissa bestämmelser som tar sikte på skyddet av den enskildes integritet. Vissa av dessa rör *genmälen och beriktiganden*. Med genmäle brukar man avse ett bemötande av uppgifter i sak och/eller värdeomdömen. Avser ett bemötande bara sakuppgifter, används det mindre omfattande begreppet beriktigande.

De bestämmelser i TF som rör genmälen och beriktiganden ger inte någon rätt för en enskild som anser sig utsatt för ett angrepp i en tryckt skrift att få göra ett genmäle eller ett beriktigande. De berör denna fråga bara på ett indirekt sätt. Enligt 1 kap. 4 § andra stycket skall det vid bestämmande av påföljd för missbruk av tryckfriheten särskilt beaktas, om en rättelse som varit påkallad av en meddelad uppgift på lämpligt sätt har bringats till allmänhetens kännedom. I 1 kap. 9 § 2 ges möjlighet att i vanlig lag föreskriva om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet. Till denna kategori av föreskrifter kan räknas också 7 kap. 6 § andra stycket där det föreskrivs att en domstol, som faller någon för ärekränkingsbrott i en periodisk skrift, på yrkande får bestämma att domen skall införas i skriften.

Som en bestämmelse till skydd för den enskildes integritet kan räknas också den i 2 kap. 2 § första stycket TF intagna regeln om att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas bl. a. av hänsyn till skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Offentlighets- och sekretesslagstiftningen skall dock inte redovisas närmare i just detta sammanhang. Detsamma gäller de undantag från meddelarfriheten som avser allmänna handlingar och tystnadsplikter (7 kap. 3 § första stycket 2 och 3 TF, jfr 7 kap. 5 § 2 och 3 TF). Jag återkommer till dessa i avsnitt 3.7.

Av större intresse här är däremot bestämmelserna i 7 kap. 4 § 9–11 om ansvar för *ärekränkingsbrott*. Enligt dessa bestämmelser skall som otillåtet yttrande i tryckt skrift anses förtal, förtal av avliden eller förolämpning enligt den närmare gärningsbeskrivning som är angiven och som i sak stämmer överens med motsvarande ansvarsbestämmelser i 5 kap. BrB.

Den som utpekar någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning kan enligt 5 kap. 1 § BrB dömas för förtal. Om han var skyldig att uttala sig eller om det eljest med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den, skall inte dömas till ansvar. Om brottet är grovt skall dömas för grovt förtal. Vid bedömandet av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om uppgiften genom sitt innehåll eller den omfattning i vilken den blivit spridd eller eljest var ägnad att medföra allvarlig skada (5 kap. 2 § BrB).

I 5 kap. 3 och 4 §§ BrB finns bestämmelser om brotten förolämpning och förtal av avliden.

I processuellt hänseende gäller att mål om förtal eller annat ärekränkingsbrott som begåtts genom tryckt skrift i regel skall handläggas vid juryrättegång. Detsamma gäller om någon av de radiorättsliga ansvarighetslagarna är tillämplig på brottet. Andra ärekränkingsmål handläggs i vanlig brottmålsordning. Som huvudregel för båda kategorierna av mål gäller att åtal får väckas bara av målsäganden. Förtal och grovt förtal får åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt. Under samma förutsättningar får allmänt åtal väckas för förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning eller förolämpning mot någon med anspelning på hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse (5 kap. 5 § BrB).

De bestämmelser som jag nu har redogjort för kan tyckas vara ganska begränsade när det gäller skyddet för den enskildes integritet. De kan emellertid inte ses isolerade utan hänsyn måste också tas till de utomrättsliga regler som gäller på det område där det i praktiken framför allt kan inträffa kränkningar av privatlivets fred.

Vad jag avser är i första hand Publicistklubbens, Svenska journalistförbundets, Svenska tidningsutgivareföreningens och Sveriges Radios gemensamma pressetiska regler som ligger till grund för *pressens självständiga verksamhet*. Reglerna innehåller bestämmelser bl. a. om rättelse och genmäle samt om respekt för privatlivets helgd. Enligt reglerna skall felaktig sakuppgift rättas när det är påkallat. Den som har befogat anspråk att bemöta ett påstående skall beredas tillfälle till genmäle. Rättelser och genmälen skall i lämplig form publiceras utan dröjsmål och på sådant sätt att de kan uppmärksammas av dem som har fått del av de ursprungliga uppgifterna. Vidare sägs det i reglerna bl. a. följande om den personliga integriteten: "Avstå från publicitet, som kan kränka privatlivets helgd, om inte ett oavvisligt allmänintresse kräver offentlig belysning. Överväg särskilt noga publicering av familjetvister och vårdnadsärenden med hänsyn till den skada som kan förorsakas de berörda."

Ärenden som rör tillämpningen av de pressetiska reglerna handläggs av Allmänhetens pressombudsman och Pressens opinionsnämnd. Klandrande uttalanden av pressombudsmannen och opinionsnämnden skall enligt de pressetiska reglerna utan dröjsmål publiceras i den tidning dessa gäller.

De gällande *avtalen mellan regeringen och de programföretag som*

ingår i koncernen Sveriges Radio innehåller liknande regler om att programföretagen skall beriktiga felaktiga sakuppgifter när det är påkallat och att den som har befogat anspråk att bemöta ett påstående skall beredas tillfälle till genmäle. Begäran om beriktigande eller genmäle skall behandlas skyndsamt. Om en begäran om beriktigande bifalls, skall beriktigandet så snart det kan ske sändas i ett för publiken naturligt sammanhang. Bifalls begäran om genmäle, skall genmälet så snart det kan ske sändas i eller i anslutning till program av samma eller likartad karaktär som det anmärkningen avser. Den enskildes privatliv skall respekteras i programverksamheten, om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat. De nu redovisade avtalsreglerna har stöd i 6 § radiolagen.

Enligt 7 § radiolagen finns radionämnden för granskning av radioprogram från Sveriges Radios programföretag. Med stöd av samma paragraf har i avtalen tagits in en regel om att programföretagen på lämpligt sätt i program skall redogöra för beslut av radionämnden enligt vilket företaget har brutit mot 6 § radiolagens bestämmelser om saklighet och opartiskhet m. m. eller mot reglerna i avtalet med staten.

För närradios del finns etiska regler antagna av Sveriges Närradioförbund. Reglerna stämmer i stort sett överens med de pressetiska regler som tidigare har redovisats och hänvisar uttryckligen till dessa i fråga om sändningar av nyhetskaraktär.

Sveriges Närradioförbund har tillsatt Närradios etiska nämnd med uppgift att efterhandsgranska, övervaka och påverka efterlevnaden av de etiska reglerna. Nämndens utlåtande skall enligt reglerna återges i sändning.

### *Tidigare utredningsförslag*

Som framgår av MMU:s huvudbetänkande (SOU 1975:49 s. 143 ff) har frågan om rätt till *genmäle eller beriktigande* varit aktuell i lagstiftningssammanhang under lång tid. Också MMU skulle enligt sina direktiv ta upp den. I sitt huvudbetänkande anförde kommittén att en direkt reglering i grundlag av genmälesrätten i vidsträckt mening skulle erbjuda så stora lagtekniska och organisatoriska svårigheter att frågan åtminstone tills vidare fick överlämnas till pressens självsanerande åtgärder. Inte heller ansåg MMU:s majoritet att någon grundlagsfäst rätt till beriktigande borde införas på grund av gränsdragningsproblem och svårigheter att utforma ett förfarande i ärenden om beriktigande (SOU 1975:49 s. 158 ff). Ett utkast till en grundlagsregel i ämnet, som presenterades i betänkandet, lades fram som förslag i en ledamots reservation.

Remissutfallet på MMU:s förslag i denna del blev det att avvisandet av tanken på en grundlagsreglerad genmälesrätt fick allmän anslutning bland remissinstanserna. Däremot föreslog en majoritet bland de instanser, som yttrade sig i frågan om rätt till beriktigande, att bestämmelser härom skulle tas in i grundlagen.

När det gäller skyddet för den enskildes integritet i andra hänseenden bör erinras om att integritetsskyddskommittén i betänkandet (SOU 1980:8) Privatlivets fred diskuterade frågan om gällande rättsregler om

skydd för den enskilde mot missaktande yttranden skulle kompletteras med ett *allmänt skydd mot intrång i privatlivet*. Kommittén var inte enig. Fyra ledamöter fann att den enskildes privatliv skyddas tillräckligt genom pressens egen självsanering inom den nuvarande organisationens ram. En femte ledamot ville bereda den enskilde skydd genom möjlighet till ekonomisk ersättning. Övriga tre ledamöter förordade lagstiftning i form av en ny ansvarsbestämmelse i 5 kap. BrB om kränkning av privatlivets fred med en korresponderande bestämmelse i 7 kap. 4 § TF.

Betänkandet remissbehandlades. Remissutfallet var splittrat. Regeringen överlämnade i februari 1981 betänkandet jämte remissyttrandena till YFU för att beaktas vid uppdragets fullgörande.

I detta sammanhang bör vidare nämnas att integritetsskyddskommittén i ett annat betänkande (SOU 1974:85) Fotografering och integritet lade fram förslag om införande av nya ansvarsbestämmelser i BrB om olovlig och otillbörlig fotografering. Förslaget remissbehandlades och fick då ett blandat mottagande. Det ledde inte till lagstiftning, varken i samband med att ett annat av förslagen i betänkandet genomfördes i form av lagen (1977:20) om TV-övervakning eller senare. Det skäl som anfördes var att de bestämmelser i BrB som föreslagits borde prövas först när kommittén slutfört sitt arbete (prop. 1975/76:194 s. 6).

I fråga om *ärekränkingsbrotten* kan först anmärkas att kommittén för lagstiftning om yttrande- och tryckfrihet i början av 1970-talet lade fram betänkandet (SOU 1972:88) Ärekränkning. I detta lades fram förslag om sådana ändringar i BrB och TF som skulle medföra att det straffbara området begränsades. Betänkandet remissbehandlades men har inte lett till lagstiftning.

Även reglerna om åtal vid ärekränkingsbrott har varit aktuella tidigare när det har gällt lagstiftning som rör integritetsskyddet. Tystnadspliktskommittén lade i betänkandet (SOU 1975:102) Tystnadsplikt och yttrandefrihet fram förslag som senare utgjorde grund för sekretesslagens utformning. I samma betänkande förordade kommittén – i anslutning till övervägandena om tystnadsplikt och meddelarfrihet – att allmänt åtal skulle vara huvudregel vid förtal och grovt förtal. En förutsättning skulle dock vara att målsäganden angivit brottet till åtal. Åklagaren skulle få underlåta åtal om sådant inte var påkallat från allmän synpunkt. Förslaget fick ett blandat mottagande när det remissbehandlades (se Ds Ju 1977:1 s. 79 ff) och ledde aldrig till lagstiftning (jfr Ds Ju 1977:11 Del 1 s. 186 f).

**Skälen för mitt förslag:** Den enskildes rätt till skydd för sitt privatliv är en av de mest fundamentala fri- och rättigheterna. Samhällets ansvar för skyddet för den enskildes integritet kommer därför till uttryck i RF bland de mål som ställs upp för det allmännas verksamhet. Någon rättsligt bindande grundlagsregel som ger ett allmänt integritetsskydd finns dock inte i Sverige därför att en sådan bestämmelse inte har kunnat ges en tillräckligt klar utformning. Inte heller i vanlig lag finns någon sådan generell regel. De rättsligt bindande regler i Sverige som skyddar den enskildes integritet tar följaktligen sikte på olika aspekter av integritetsskyddet. Jag har nyss redogjort för ett antal sådana bestämmelser, som finns i grundlagen och andra författningar. Andra exempel är datalagen



(1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173), inkassolagen (1974:182) och lagen (1978:800) om namn och bild i reklam.

Eftersom den enskildes rätt att bli lämnad i fred aldrig kan vara absolut i ett samhälle utgör integritetsskyddet i gällande lagstiftning resultatet av ofta besvärliga avvägningar mellan intressen som står mot varandra. Vad som i detta sammanhang närmast är aktuellt är att mot intresset att värna privatlivets fred väga intresset av fri debatt i samhälls- och kulturfrågor och offentlig granskning av dem som i en allmän eller enskild befattning övar inflytande. För denna debatt och bevakning spelar särskilt tidsningspressen och radio och TV en huvudroll. Det är också på det området som konflikten mellan öppenhet i diskussionen och informationsflödet och integritetsskydd är som mest uttalad. Givetvis kan det också förekomma fall där det är antingen andra tryckta skrifter eller filmer, videogram eller fonogram som uppfattas som kränkande för privatlivets fred. Man måste dock med YFU konstatera att det är de först nämnda medierna som det finns anledning att i första hand diskutera när man överväger grundlags-skyddet för den enskildes integritet.

De bestämmelser som gäller på integritetsskyddets område och som är aktuella här kan förefalla ganska begränsade till omfattningen, om man ser på förhållandena i andra jämförbara länder. Enligt min mening kan man emellertid inte bara ta hänsyn till de författningsbestämmelser som finns, utan man måste också beakta andra regler på detta område. I praktiken spelar dessa senare nämligen en lika stor – om inte större – roll än det formellt bindande regelsystemet när det gäller skyddet för den enskildes privatliv. Jag avser då inte bara de pressetiska reglerna utan också reglerna i avtalen mellan staten och Sveriges Radios programföretag. Den fråga man måste ställa sig är om dessa regler i dagens läge är tillräckliga eller om det behövs en förstärkning av det författningsreglerade skyddet för den enskildes integritet.

Redan vid TF:s tillkomst hänvisades till vad som var god publicistisk sed när man stannade för att inte införa någon grundlagsfäst rätt till genmäle eller beriktigande. Som framgår av MMU:s huvudbetänkande (SOU 1975:49 s. 152 f) avvisade riksdagen därefter olika förslag om lagstiftning i ämnet med hänvisning bl. a. till pressens självsanerande verksamhet. Enligt MMU:s mening erbjöd denna verksamhet väl så goda praktiska möjligheter till ett gott resultat som en lagstiftning (bet. s. 159). Bland remissinstanserna var meningarna delade om den självsanerande verksamheten hos pressen är tillräcklig. Vid de grundlagsändringar angående tryckfriheten som MMU:s förslag ledde till år 1976 fästes stort avseende vid pressens självsanerande verksamhet när det gällde meddelarfrihetens omfattning (prop. 1975/76:204 s. 94 f).

Som YFU har anfört är det svårt att avgöra om standarden inom pressen, radio och TV har stigit eller sjunkit under det senaste decenniet såvitt gäller hänsynen till den enskilda människans integritet. För sådana bedömningar finns inga tillförlitliga mätinstrument. Även om allvarliga integritetskränkningar har förekommit, kan man knappast hävda att läget är oroväckande. Att standarden i vårt land är högre än på många andra håll i världen tycks vara erkänt av alla. Jag har därför uppfattningen att det

också i fortsättningen finns goda skäl att förlita sig på massmediernas omdöme och ansvarskänsla i förening med de självsanerande instrument som redan existerar. Enligt min mening bör det krävas att det finns ett starkt behov av lagstiftning för att man skall överge den inställning som statsmakterna hittills har haft och som innebär att det primärt skall vara massmediernas egen sak att upprätthålla ett gott skydd för den enskildes privatliv.

Jag övergår nu till att ta upp de olika aspekter på skyddet för den enskildes integritet som YFU har behandlat.

### *Genmäle och beriktigande*

Jag har redan nämnt att med genmäle avses ett bemötande av uppgifter i sak eller av värdeomdömen och med beriktigande rättelse av uppgifter i sak.

Som YFU har anfört gäller som en princip för all publicistisk verksamhet att sakuppgifternas vederhäftighet och argumenteringens hållbarhet noggrant skall prövas före offentliggörandet. På samma sätt torde det råda allmän enighet om att de pressetiska reglerna och radioavtalens föreskrifter om genmäle och beriktigande ger uttryck för vad som bör iaktas för det fall att någon som berörs av vad som har blivit offentliggjort, gör gällande att publicisten har brustit i sin provningsskyldighet. Att företrädarna för den publicistiska verksamheten visar stor generositet mot önskemål om genmälen eller beriktiganden är av grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende för verksamheten.

YFU har inte kunnat finna annat än att efterlevnaden av de pressetiska reglerna på detta område är god. Framställningar från allmänheten om genmälen eller rättelser behandlas generöst av press, radio och TV. Pressens opinionsnämnd faller visserligen varje år ett antal avgöranden som innefattar klandrande uttalanden om underlåtenheter att tillmötesgå krav på genmäle eller beriktigande. Men antalet är så begränsat att det inte ger anledning till någon oro för den journalistiska etikens allmänna nivå på det nu diskuterade området. Även om en del remissinstanser har haft invändningar mot YFU:s bedömning, finns det enligt min mening inte underlag för att anse att situationen på detta område skulle vara sämre än tidigare.

En grundlags utformning bör dock i princip inte vara beroende av innehållet i och efterlevnaden av ett sådant regelsystem som de pressetiska reglerna utgör. Tanken på att i grundlagen införa bestämmelser som ger möjlighet att lagstifta om rätt till genmäle eller beriktigande kan därför inte avvisas bara med hänvisning till den självsanerande verksamhet hos pressen som förekommer f. n.

I fråga om radio- och TV-program från programföretagen inom Sveriges Radio gäller speciella garantier för saktighet och opartiskhet i form av regler om genmäle och beriktigande m. m., vilka är betingade av programbolagens ställning som ett s. k. public-service-företag. Dessa regler får i allt väsentligt betraktas som tillräckliga. Jag anser därför i likhet med YFU att bolagen kan lämnas åt sidan i den fortsatta diskussionen om genmäle och beriktigande.

Till förmån för bestämmelser om en skyldighet i första hand för pressen att offentliggöra genmälen och beriktiganden kan åberopas att skyddet mot förtal och annan ärekränkning inte är tillräckligt för att förhindra publicitetsskador. Även omstridda uppgifter som inte innebär förtal kan skada. Publiciteten kan få vittgående negativa följder för den som uppgifterna rör utan att för den skull kunna anses vara "ägnad att utsätta denne för andras missaktning", vilket krävs för att straffansvar för förtal skall komma i fråga. Om uppgifterna enligt hans välgrundade uppfattning inte ger tillräcklig information om bakomliggande förhållanden eller är oriktiga i sak, måste man hysa förståelse för att han upplever det som orättvist att lagstiftningen inte ger honom rätt att delge läsekretsen sin version av motiven för hans agerande eller de faktiska förhållandena. Jag anser det således i och för sig vara ett helt berättigat önskemål att – då missvisande eller felaktiga uppgifter har inlutit i en tidning – ge den förfördelade en möjlighet att bemöta dessa. En rätt till genmäle eller beriktigande kan naturligtvis också ha ett värde vid sidan av integritetsskyddet. Även myndigheter, företag och organisationer kan ha ett befogat anspråk på att kunna bemöta angrepp och rätta felaktiga sakuppgifter.

Det finns dock argument att anföra mot en sådan lagstiftning. I stort sett är det samma argument som anfördes vid TF:s tillkomst.

Ett sådant skäl mot lagstiftning är att den inte går väl ihop med principen om utgivarens ensamansvar. Antingen får man göra avkall på denna princip och låta den enskilde själv ansvara för sitt inlägg, något som inte ter sig särskilt lämpligt. Eller också skall utgivaren ha bestämmanderätt även i fråga om inlägget, vilket starkt begränsar värdet av att lagfästa rätten till genmäle eller beriktigande.

Som både MMU och YFU funnit skulle det vidare möta mycket stora lagtekniska och organisatoriska svårigheter att införa denna typ av regler. Det är mycket svårt att ange förutsättningarna för en genmälesrätt på ett sådant sätt att bestämmelserna inte inbjuder till tvist. De etiska reglerna anger att den som har "ett befogat anspråk att bemöta ett påstående" skall beredas tillfälle till genmäle och att felaktig sakuppgift skall rättas "när det är påkallat." Att överföra sådana bestämmelser till lag låter sig knappast göra utan att samtidigt införa bestämmelser om att ett utomstående organ skall avgöra när anspråk på genmäle resp. beriktigande är befogat. Någon annan lösning än att anordna ett domstolsförfarande för prövning av tvister är inte tänkbar. Den skulle i så fall innebära ett krångligt och tidsödande förfarande och i många fall förta effekten för den förfördelade därför att lång tid hinner förflöta från det att en felaktig eller missvisande uppgift publiceras till tidpunkten för införande av genmäle eller beriktigande.

Svårigheterna skulle sannolikt inte vara lika stora i fråga om beriktigande som i fråga om genmäle. Det är dock många gånger svårt att skilja mellan sakuppgifter och värderingar. Det kan t. ex. mycket väl förhålla sig så att en publicerad uppgift i och för sig är sann men kan te sig missvisande därför att andra fakta inte har redovisats samtidigt. En lagstadgad möjlighet till rättelse ger inte någon hjälp i ett sådant fall. I praktiken skulle säkert svårlösta tvister uppstå även i dessa fall.

Ett annat argument, som YFU har berört men vars bärkraft kommittén funnit mera svårbedömd, är att en lagstadgad skyldighet att publicera

skulle få en negativ inverkan på pressens självsanerande verksamhet. Pressetiska överväganden skulle få stå tillbaka för juridiska. Detta skulle i sin tur betyda att den pressetiska nivån sjönk i stället för att stiga och då skulle syftet med lagregleringen förfelas.

En samlad bedömning av skälen för och emot lagstiftning har gett mig uppfattningen att det inte nu finns tillräckliga motiv för att gå ifrån den uppfattning som rådde vid TF:s tillkomst och som också MMU och YFU har delat, nämligen att även i fortsättningen frågan om genmäle och beriktigande bäst lämpar sig för reglering inom ramen för pressens självsanerande verksamhet. Det bör därför i grundlagen finnas bara de mera indirekt verkande bestämmelser som avser hänsynstagande till rättelser vid bestämning av påföljd för tryckfrihetsbrott (1 kap. 4 § andra stycket TF) och införande i periodiska skrifter av domar (7 kap. 6 § andra stycket TF). Jag förordar emellertid en viss utvidgning av grundlagsregleringen och föreslår att motsvarande bestämmelser skall gälla i fråga om de andra medier som enligt mitt förslag skall ges ett särskilt grundlagsskydd.

I mitt ställningstagande ligger att jag ser det som viktigt att pressens självsanerande verksamhet befästs och utvecklas så att man får en rimlig balans mellan de motstående intressena och så att man från pressens sida under ansvar brukar den frihet som härigenom ges. Jag förutsätter också att den självsanerande verksamhet som har börjat inom närradion kommer att leda till en situation på det området som är lika bra som på pressens område. Det är också önskvärt att ett motsvarande regelsystem skapas för den verksamhet med lokala kabelsändningar som nyligen har startat och för annan jämförbar verksamhet som kan komma till stånd i framtiden.

#### *Skydd för privatlivets fred e. d.*

Jag delar YFU:s uppfattning att gällande bestämmelser i 7 kap. 4 § 9–12 TF och 5 kap. 1–4 §§ BrB om ärekränkingsbrotten sakligt sett inte bör ändras i detta sammanhang.

YFU har också på grundval av integritetsskyddskommitténs slutbetänkande och remissyttrandena över detta övervägt frågan om kriminalisering av kränkningar av privatlivets fred e. d. I likhet med kommittén och – som jag uppfattar remissutfallet – en stor majoritet bland remissinstanserna anser jag att man även här mera bör lita till de regler som gäller inom pressens självsanerande verksamhet och motsvarande regler på radio- och TV-området än på lagstiftning. Att inskränka den grundlagsskyddade tryckfriheten och yttrandefriheten i övrigt utan att det finns någon mera allmän uppslutning bakom detta är för min del otänkbart. Det är också svårt att göra den grannliga avvägning mellan yttrandefrihets- och integritetsskyddsintressena som måste göras, om man skall utforma en ansvarsbestämmelse. Inte heller ser jag det som lämpligt att utöka möjligheterna att få ersättning så som föreslagits av en ledamot i integritetsskyddskommittén.

#### *Åtal för ärekränkingsbrott*

Även om man anser att det primärt är massmediernas egen sak att se till att den enskildes integritet har ett nöjaktigt skydd, kan man inte bortse från att

det inte så sällan händer att den enskilde utsätts för ett angrepp som han upplever som så kränkande att han vill ta till rättsliga åtgärder. Nuvarande regler innebär att det då oftast blir hans egen sak att driva en process mot den som ansvarar för kränkningen.

I syfte att – som YFU uttrycker det – ”minska motlutet” för en målsägande som anser sig förtalad har kommittén föreslagit att det inte längre skall krävas särskilda skäl för allmänt åtal för förtal och grovt förtal utan att det skall räcka att målsäganden har angett brott till åtal och att åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

För egen del har jag svårt att bilda mig en klar uppfattning om vad denna ändring skulle innebära i praktiken. Som RÅ anfört torde det endast sällan vara påkallat av allmänna skäl att väcka åtal i de fall som det här gäller. Det är därför tvivelaktigt om ett borttagande av kravet på särskilda skäl skulle innebära någon markant ändring av åtalspraxis; kvar står kravet på att åtal skall vara påkallat ur allmän synpunkt, vilket torde kunna åberopas för att underlåta åtal i flertalet fall. Även om jag har förståelse för de synpunkter som ligger bakom förslaget är det alltså som jag ser det alltför ovisst om det skulle medföra några påtagliga effekter. Det bör därför inte genomföras.

Vill man få till stånd en ordning enligt vilken allmänt åtal i större utsträckning än f. n. skall förekomma vid ärekränkingsbrott, torde ändringar av annat slag böra övervägas. För sådana ändringar finns emellertid knappast tillräckligt underlag i detta ärende. Jag anser mig därför inte behöva ta upp frågan vidare i detta sammanhang.

### 3.2.4 Yttrandefriheten och reklamen

**Mitt förslag:** Liksom hittills skall TF ge bara ett begränsat skydd för kommersiell reklam i tryckta skrifter. Samma skydd som nu finns i fråga om tryckta skrifter skall gälla beträffande de andra medier som omfattas av mitt förslag. Det skall dock vara möjligt att i vanlig lag meddela föreskrifter om förbud mot reklam i radio och TV.

**Utredningens förslag:** All reklam i de särskilt skyddade medierna skall falla under grundlagen. Möjlighet skall dock finnas att i vanlig lag meddela föreskrifter för näringsidkare om innehållet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet. I fråga om radio- och TV-program överensstämmer utredningens förslag med mitt.

**Remissinstanserna** är genomgående positiva till YFU:s förslag i fråga om reklamen. Kritik riktas dock – framför allt av de myndigheter och organisationer som tillämpar marknadsförings- och konkurrenslagstiftningen – mot utformningen och omfattningen av de undantag från grundlagsregleringen som föreslås av YFU. Några remissinstanser är dock kritiska till förslaget i dess helhet eller till möjligheterna att förbjuda reklam i radio- och TV-program.

**Skälen för mitt förslag:** En ofta omdiskuterad fråga är i vilken utsträckning olika åtgärder som riktar sig mot kommersiell reklam i tryckta skrifter

kan vidtas utan att det finns något uttryckligt stöd för det i TF. Enligt sina direktiv har YFU behandlat frågan om man i grundlag närmare bör reglera förhållandet mellan yttrandefriheten och reklamen. Frågan har givetvis betydelse inte bara för skyddet av tryckfriheten utan också för yttrandefriheten i de andra uttrycksformer som nu föreslås få ett särskilt grundlagsskydd.

Eftersom frågan har speciell betydelse när det gäller tryckfriheten börjar jag med att behandla den delen. På det radiorättsliga området skiljer sig förhållandena från vad som gäller övriga massmedier genom att kommersiell reklam f. n. inte får förekomma i rundradiosändningar annat än i radiotidningar, där det likväl finns vissa begränsningar i rätten att sända annonsmaterial. Jag tar därför upp radio- och TV-området för sig, innan jag går in på de övriga uttrycksformer som enligt mitt förslag nu skall ges ett särskilt grundlagsskydd.

### *Tryckfriheten och reklamen*

En diskussion om tryckfrihetsförordningens tillämplighet i fråga om kommersiell reklam måste ha som utgångspunkt bestämmelserna i TF om tryckfrihetens innebörd och syfte och om vilka ingripanden som är tillåtna vid missbruk av tryckfriheten.

Med tryckfrihet förstås enligt 1 kap. 1 § TF varje medborgares rätt att ge ut skrifter utan några av myndigheter eller andra allmänna organ i förväg lagda hinder, rätten att inte kunna åtalas på grund av skriftens innehåll annat än inför en laglig domstol och rätten att inte kunna straffas för innehållet i annat fall än då det strider mot tydlig lag. I överensstämmelse med dessa grunder för en allmän tryckfrihet och för att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning står det enligt samma paragraf varje medborgare fritt att – med iakttagande av bestämmelserna i TF – i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar och meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst.

Av 1 kap. 3 § TF framgår att ingen kan dömas till ansvar eller ersättningskyldighet för missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri i annat fall eller i annan ordning än TF föreskriver. På samma sätt begränsas möjligheten att konfiskera en skrift eller ta den i beslag.

Frågan om den bestämmelsens räckvidd behandlades utförligt av 1944 års tryckfrihetssakkunniga. De anförde (SOU 1947:60 s. 119 f) att den i den dåvarande TF uttryckta principen att grundlagen ensam reglerade brottsligheten av en tryckt skrifts innehåll hade en begränsad räckvidd. Den gällde inte i fråga om varje förfarande, i vilket skriftens innehåll taget i bokstavig mening ingick som ett led. Vissa brott, vid vilka en tryckt skrift hade kommit till användning, bedömdes omedelbart enligt bestämmelser i annan lag. I praktiken hade den uppdelning som skett mellan tryckfrihetsbrott och brott som föll under vanlig lag vunnit viss stadga.

Förklaringen till att det måste anses naturligt och riktigt att omedelbart under straffbud i andra lagar än TF hänföra vissa förfaranden, som skedde genom eller med hjälp av yttranden eller meddelanden i en tryckt skrift låg i att dessa förfaranden är brottsliga i andra avseenden än som ett överskri-

dande av tryckfrihetens gränser. Tryckfrihetens innebörd och syfte måste vara avgörande. TF hade inte som sin uppgift att i alla avseenden reglera bruket av tryckta skrifter. Begagnandet av trycket som ett medel i den enskilda näringsverksamhetens tjänst krävde inte grundlagsskydd. Därför borde inte heller oredliga eller illojala yttranden och meddelanden kriminaliseras som tryckfrihetsbrott. De sakkunniga anförde vidare att den gränsdragning som genom rättsutvecklingen kommit till stånd mellan tryckfrihetsbrotten och andra genom eller med hjälp av tryckta skrifter begångna brott uppenbarligen var ur praktisk synpunkt tillfredsställande.

I propositionen (1948:230) med förslag till ny tryckfrihetsförordning m. m. anslöt sig föredragande statsrådet till de sakkunnigas mening. Han framhöll (s. 172) att de synpunkter som är bestämmande för begreppet tryckfrihetsbrott föranledde att dit räknades endast sådana brott som innebar missbruk av den yttrandefrihet TF avsåg att värna, under det att brott som inte var av den beskaffenheten borde kunna straffas omedelbart enligt vanlig lag, även om en framställning i en tryckt skrift ingick som ett led i det brottsliga förfarandet.

Den ståndpunkt som intogs under förarbetena till TF var alltså att räckvidden av bestämmelsen i 1 kap. 3 § är beroende av en tolkning av syftet med TF sådant det har kommit till uttryck i främst 1 kap. 1 §.

Grunduppfattningen att TF inte fullt ut reglerar frågan om ansvar för framställningar i tryckt skrift har därefter knappast satts i fråga. Tvärtom har den kommit till uttryck i senare lagstiftningsärenden och rättspraxis (se t. ex. prop. 1973:123 s. 39 och NJA I 1961 s. 715 och 1979 s. 602).

I 1 kap. 9 § anges vissa uttryckliga undantag från förordningens tillämpningsområde. Där föreskrivs bl. a. att utan hinder av TF gäller vad som föreskrivs i lag om förbud mot kommersiella annonser i den mån annonserna används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror (jfr lagen 1978:763 med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker och lagen 1978:764 med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror).

Genom 7 kap. 2 § TF undantas annonser och därmed jämförbara meddelanden delvis från det tryckfrihetsrättsliga ansvarssystemet.

Även om TF alltså innehåller några uttryckliga bestämmelser som begränsar tillämpningsområdet i fråga om reklam o. d. har förhållandet mellan TF och den kommersiella reklamen lämnats i huvudsak oreglerat. De andra begränsningarna i grundlagsskyddet följer av att TF som tidigare angetts inte syftar till annat än att skydda det centrala i tryckfriheten.

Innehållet i en tryckt skrift kan vara ett led i flera slag av brott utan att brotten utgör "missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri" som det står i 1 kap. 3 § TF. Ett exempel på det är bedrägeri genom en annons i en tidning. Sådana brott kan bestraffas enligt vanlig lag. De är – som det uttrycktes under förarbetena till TF – straffbara i andra avseenden än som ett överskridande av yttrandefrihetens gränser.

Utanför TF:s syfte faller att skydda näringsidkarens ekonomiska intressen. Med den utgångspunkten anses stadgandet i 1 kap. 3 § TF om TF:s straff- och processrättsliga exklusivitet inte hindra att reklam i viss utsträckning underkastas regler i vanlig lag. Allmän enighet råder om att

efterhandsingripanden mot framställningar som är av utpräglat kommersiell natur och har rent kommersiella förhållanden till föremål och som är otillbörliga mot konsumenter eller näringsidkare kan göras utanför TF:s ram. Det anses också möjligt att i vanlig lag föreskriva om informations-skyldighet såväl i reklam som i andra meddelanden om kommersiella förhållanden. Föreskrifter av detta slag finns i marknadsföringslagen (1975:1418, jfr lagen 1975:1154 om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror) och konkurrenslagen (1982:729). Som sanktion används därvid i allmänhet inte straff utan vite som åläggs i det enskilda fallet. Det blir i så fall fråga om en reaktion som grundas på ett tidigare förfarande men som skall motverka ett upprepande eller undanröja en skadlig effekt av det tidigare förfarandet.

På motsvarande sätt har det i lagen (1978:800) om namn och bild i reklam och i läkemedelsförordningen (1962:701) meddelats bestämmelser som reglerar marknadsföringen i bl. a. tryckta skrifter. I lotterilagen (1982:1011) förbjuds reklam för olovliga lotterier och utländska lotterier.

Det är däremot omdiskuterat i vad mån TF:s regler i övrigt – t. ex. om ensamansvar, om ansvarsfrihet för meddelare och om rätt till anonymitet – är tillämpliga på kommersiell reklam i en tryckt skrift. Det kan också synas osäkert vilken betydelse förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder i 1 kap. 2 § TF har i fråga om möjligheterna att ingripa mot sådan reklam.

Förhållandet mellan tryckfriheten och reklamen har tidigare diskuterats i åtskilliga lagstiftningsärenden efter TF:s tillkomst (se SOU 1983:70 s. 218–224). Det blev därför en viktig uppgift för MMU att utreda denna fråga. I betänkandet (SOU 1972:49) Tryckfriheten och reklamen lade kommittén fram förslag som var så formulerade att frågan om och i vilken mån reklam faller under TF skulle kunna bedömas med stöd av uttryckliga bestämmelser i grundlagen. Förslaget innebar att det skulle bli möjligt att i vanlig lag begränsa eller förbjuda reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror. Vidare skulle TF uttryckligen tillåta vissa ingripanden enligt marknadsföringslagstiftningen.

Förslaget om möjlighet att införa förbud mot reklam för alkohol och tobak mottogs övervägande positivt av remissinstanserna. Bestämmelser i detta ämne infördes också i 1 kap. 9 § TF (prop. 1973:123, KU 23, rskr. 229, KU 1974:2, rskr. 10, SFS 1974:67). Remissutfallet var däremot relativt splittrat i fråga om förslaget i övrigt, och enligt prop. 1973:123 (s. 42) borde man avvakta MMU:s fortsatta arbete.

MMU återkom i SOU 1975:49 till frågan om förhållandet mellan TF och reklamen. MMU föreslog att undantag skulle göras i grundlagen beträffande reklamen genom en uppräkningslista som medgav vissa slag av generella ingripanden mot kommersiell reklam, medan i övrigt grundlagen skulle gälla för denna. Dessutom föreslog MMU en allmän regel som skulle ange TF:s tillämpningsområde genom en gränsdragning mellan brott som utgör missbruk av tryckfriheten och andra brott.

Remissutfallet var också denna gång splittrat. Förslaget utsattes för kritik i två principiellt motsatta riktningar. Instanser som företrädde konsumentintressen ansåg att reklamen borde ligga utanför grundlagsskyddet,



medan man från näringsidkarhåll hävdade att kommersiella annonser borde ha samma grundlagsskydd som andra framställningar.

YFU:s förslag bygger på samma principiella inställning som MMU:s. All reklam bör enligt utredningen falla under grundlagens bestämmelser. Samtidigt bör grundlagen öppna möjlighet för ingripanden med stöd av regler i vanlig lag mot vissa effekter av kommersiella yttranden.

YFU har följaktligen utformat sitt förslag så att man har låtit grundlagsreglerna omfatta även reklam men medgivit möjlighet att i lag meddela föreskrifter om innehållet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet, om föreskrifterna har till ändamål att skydda konsumenters eller näringsidkares ekonomiska intressen, att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa eller att skydda enskilda individers namn eller bild. I lag skall också få föreskrivas skyldighet för näringsidkare att rätta felaktiga eller vilseledande uppgifter som har lämnats i deras näringsverksamhet, om det sker i de angivna syftena.

YFU:s principiella lösning har i stort sett mottagits positivt under remissbehandlingen. Flera remissinstanser har dock invändningar mot utformningen av undantagen och menar att dessa är alltför snävt utformade. Andra är kritiska mot förslaget i dess helhet.

För egen del vill jag anföra följande.

Det kan naturligtvis ses som en brist att TF:s räckvidd inte framgår uttryckligen av grundlagen utan beror på en tolkning av dess syfte. Det skulle därför vara av värde om man kunde skapa den författningsmässiga klarhet om grundlagens tillämplighet på reklamen som har varit ett önskemål enligt direktiven till MMU och YFU.

En orsak till att det f. n. saknas sådana regler är de svårigheter som möter när man försöker sig på att utforma en hållbar rättslig reglering. Tre utredningsförslag har lagts fram som alla tre har blivit kritiserade. Kritiken går i mycket ut på att man genom den detaljerade reglering som föreslås begränsar möjligheterna att med stöd av vanlig lag ingripa mot företeelser i den kommersiella reklamen som framstår som icke godtagbara men som inte berör det område som TF är avsedd att skydda. Denna kritik är värd att beakta.

Flera remissinstanser ifrågasätter sålunda om begreppet näringsidkare medger ingripanden mot samma personkrets som den nuvarande marknadsföringslagen. Några remissinstanser har invändningar mot att det inte kommer att finnas utrymme för en etisk bedömning av den kommersiella marknadsföringen. Marknadsdomstolen påpekar angelägenheten av att hinder inte kommer att finnas mot ingripande mot reklam som kan anses uppmana till brott. Näringsfrihetsombudsmannen kritiserar ett uttalande av YFU att ingripanden inte skall kunna göras för att skydda samhällsekonomin. Han menar att det ofta är svårt att dra en skiljelinje mellan skydd för konsumenters eller näringsidkares ekonomiska intressen och skydd för samhällsekonomin. Han ifrågasätter om inte den föreslagna definitionen och utredningens förslag till gränsdragning skapar sådana och andra gränsdragningsproblem som till sin omfattning väl motsvarar dagens. Vidare har flera remissinstanser invändningar mot begreppet "allvarlig fara för personlig säkerhet och hälsa".

Produktåterkallelsekommittén (H 1982:06) har pekat på ett annat problem. YFU:s förslag innebär att en näringsidkare kan tvingas att vara aktiv endast i fråga om skyldighet att rätta felaktiga och vilseledande uppgifter. Produktåterkallelsekommittén skall enligt sina direktiv lägga fram förslag som innebär ytterligare åligganden för näringsidkare.

De invändningar som remissinstanserna har gjort mot utformningen av förslagen visar att det är osäkert om de av YFU föreslagna undantagen täcker in de regler av detta slag som i dag finns i vanlig lag. Det behövs därför under alla förhållanden ytterligare överväganden innan förslagen kan antas.

Men även om dessa och likartade invändningar beaktas vid utformningen av grundlagen finns en stor risk att man åstadkommer omotiverade lösningar. Om man i en uttrycklig reglering vill ha utrymme för en fortsatt rättsutveckling på det marknadsrättsliga området synes alternativet vara att man tvingas att göra så många undantag från grundlagsskyddet att detta kommer att framstå som enbart en formell konstruktion.

Det tycks nämligen vara ofrånkomligt att man med en utförlig men ändå inte heltäckande reglering av det slag YFU har förordat skapar nya oklarheter om grundlagsskyddets omfattning. Då är det ju knappast något vunnet. Dessutom kvarstår t.ex. problemet att i praktiken skilja den kommersiella reklamen från sådan annonsering som bör åtnjuta grundlagens skydd, nämligen den som skall påverka opinionsbildningen i samhället e. d.

En lösning efter de linjer som YFU har förordat kan vidare te sig mindre följdriktig så till vida att utredningen – till skillnad mot MMU i SOU 1975:49 – lämnar det oreglerat i vilken utsträckning sådana framställningar i tryckta skrifter, som utgör endast ett led i ett bedrägeri eller något annat liknande brott, faller in under TF:s tillämpningsområde. Man kommer därför ändå inte undan att bestämma TF:s tillämpningsområde med utgångspunkt i grundlagens syfte. Ur principiell synvinkel blir det då svårt att motivera varför just den kommersiella reklamen skall särbehandlas i detta sammanhang. Detta gäller särskilt mot den bakgrunden att de bestämmelser i marknadslagstiftningen som TF skall ge utrymme för tar sikte på förfaranden som ibland kan sägas ligga nära vissa förmögenhetsbrott.

Med tiden har rättsläget såvitt avser TF:s förhållande till kommersiella framställningar fått en viss stadga och det kan sägas att det i flera avseenden har utbildats en vägledande praxis i fråga om vilka ingripanden som är möjliga att göra vid sidan av TF mot bl. a. otillbörliga marknadsföringsåtgärder i tryckta skrifter. Frågan har också uppmärksamats i samband med det lagstiftningsarbete inom bl. a. det konsumenträttsliga området som har ägt rum de senaste årtiondena. Rättsläget i dag har därför åtminstone delvis blivit klarare än det var tidigare. Marknadsdomstolen och högsta domstolen har t. ex. i några uppmärksammade fall de senaste åren gjort flera uttalanden som belyser denna fråga.

En samlad bedömning har inte övertygat mig om att det är sådana fördelar förenade med YFU:s förslag i denna del att det bör genomföras i sina huvudsakliga delar. Jag är därför inte beredd att förorda någon sådan ordning. Mitt ställningstagande innebär att problem som alltför kan fin-

nas på detta område får finna sin lösning i den rättstillämpning som bl. a. marknadsdomstolen svarar för.

Det jag nu har sagt utesluter inte att vissa ändringar i TF skulle kunna vara motiverade, nu eller i en framtid, även om man behåller den nuvarande principiella inställningen att TF bara delvis bör reglera förhållandet mellan tryckfriheten och reklamen. Innan jag går in på frågan om några sådana ändringar bör göras i detta sammanhang vill jag något beröra frågan om räckvidden av vissa bestämmelser i TF när det gäller kommersiell reklam. De bestämmelser jag avser rör ensamansvaret, meddelarskyddet och censurförbudet.

När det gäller frågan om vilken räckvidd TF:s olika bestämmelser har i fråga om kommersiell reklam anser jag att man inte kan dra den slutsatsen av de förut återgivna uttalandena i förarbetena till TF att denna reklam helt skulle falla utanför TF:s tillämpningsområde. Dessa uttalanden tar sikte på de fall i vilka efterhandsingripanden är tillåtna och lämnar beträffande dessa ett utrymme för åtgärder mot den kommersiella reklamen. Mera bör inte läsas ut ur dem. Som har sagts av MMU och föredragande statsrådet i prop. 1978/79:2 med förslag till lag om namn och bild i reklam får TF tvärtom anses skydda reklamen i viss utsträckning.

Vad angår ensamansvaret gör sig enligt min mening inga större problem gällande i fråga om TF:s tillämplighet. Är det fråga om ett missbruk i kommersiell reklam av tryckfriheten i den mening som avses i 1 kap. 3 § TF, kan ett ingripande riktas bara mot den som bär det tryckfrihetsrättsliga ansvaret enligt 8 och 11 kap. TF, bortsett från de fall som avses i 7 kap. 2 och 3 §§ TF.

Som ett utflöde av det tryckfrihetsrättsliga ensamansvaret kan man se den bestämmanderätt som utgivaren av en periodisk skrift skall ha enligt 5 kap. 3 § TF. Enligt detta lagrum får inget införas i den periodiska skriften mot hans vilja. Som framgår av rättspraxis gäller denna bestämmanderätt också i fråga om kommersiell reklam (marknadsdomstolens beslut den 22 mars 1974).

Denna ordning har satts i fråga när det gäller s. k. annonsvägran, dvs. vägran av utgivaren av en periodisk skrift att införa en (kommersiell) annons i skriften. YFU hävdar uppfattningen att intresset att kunna motarbeta annonsvägran bör stå tillbaka för intresset att utgivarens ensamansvar gäller utan begränsning. Utredningen hänvisar till att utgivaren inte rimligen kan få ställas till ansvar för yttranden som han inte kan stoppa.

Näringsfrihetsombudsmannen förordar däremot i sitt remissvar att det i TF införs en uttrycklig undantagsregel av innebörd att ett åläggande enligt konkurrenslagen att införa en kommersiell annons i en periodisk skrift skall kunna göras utan hinder av TF.

För egen del vill jag framhålla att det här är frågan om en av brytningspunkterna mellan två mycket viktiga rättsområden. Det är uppenbarligen ett problem att annonsvägran nu inte kan angripas enligt konkurrenslagstiftningen. Å andra sidan är det en av hörnpelarna i det tryckfrihetsrättsliga systemet som skulle rubbas, om man skulle tillmötesgå näringsfrihetsombudsmannens önskemål om en undantagsregel för dessa fall. Enligt min mening har det inte visats på sådana olägenheter med nuvarande ordning

att man bör överväga en ändring av denna. Eftersom jag vet att pressens egna organisationer har uppmärksamheten riktad på denna fråga utgår jag från att fallen av annonsvägran kommer att vara klara undantagsfall även i fortsättningen. Skulle min förmodan visa sig felaktig och denna form av skadlig konkurrensbegränsning bli ett verkligt allvarligt problem, kan frågan emellertid behöva tas upp till förnyad diskussion.

Givetvis hindrar inte regeln i TF om utgivarens bestämmanderätt i fråga om innehållet i en periodisk skrift att någon annan åläggs att i en annons eller i form av ett annat meddelande om kommersiella förhållanden lämna viss information med stöd av konsumentskydds- eller konkurrensbegränsningslagstiftningen.

En annonsör intar vanligen ställning som meddelare i förhållande till en tryckt skrift där annonsen förs in. I den mån kommersiell reklam i en annons faller utanför det område där TF enligt 1 kap. 3 § är exklusivt tillämplig kan annonsören bli föremål för ingripande enligt regler i vanlig lag. Någon meddelarfrihet föreligger alltså inte i det fallet.

En annan komponent i meddelarskyddet är det tryckfrihetsrättsliga anonymitetsskyddet. Enligt 3 kap. 1 § TF är bl. a. en meddelare inte skyldig att låta sitt namn sättas ut på en skrift till vilken han har lämnat ett meddelande för publicering. Denna bestämmelse kan inte innebära något hinder mot att en annonsör åläggs att sätta ut sitt namn och sin adress i en kommersiell annons. Skyldighet att lämna information i tryckta skrifter anses nämligen vara förenlig med TF utanför det område där TF enligt 1 kap. 3 § TF är exklusivt tillämplig. En sådan skyldighet kan inte gärna vara så begränsad att den omfattar bara andra uppgifter än sådana som identifierar annonsören. Skyldigheten skulle ju i så fall bli illusorisk, eftersom man inte får veta vem som skulle ha lämnat den information skyldigheten avser. Om någon bryter mot t. ex. en enligt lag vitessanktionerad skyldighet för näringsidkare att i sin marknadsföring ta in uppgifter om namn och adress i kommersiell reklam, bör vitet därför kunna dömas ut utan hinder av TF.

Även om en skyldighet att uppträda med namn och adress i kommersiella annonser är förenlig med TF, är det därmed inte sagt att anonymitetsskyddet är satt helt ur spel för det fall att skyldigheten åsidosätts eller annonsören, i fall då en sådan skyldighet inte gäller, väljer att framträda anonymt. Den tystnadsplikt för dem som har tagit befattning med tillkomsten av tryckta skrifter m. m. som gäller enligt 3 kap. 3 § TF måste anses skydda också den som t. ex. har lämnat in en annons för publicering i en tidning. Tystnadsplikten är dock inte absolut, utan i de fall som anges i punkterna 1–5 i paragrafen får uppgifter lämnas om annonsörens identitet. Av intresse i detta sammanhang är främst punkt 5 enligt vilken rätten av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse kan besluta att uppgifterna får lämnas vid ett vittnesförhör eller ett förhör med en part under sanningsförsäkran därför att det är av synnerlig vikt. Anonymiteten viker alltså bara om det kan åberopas mycket starka skäl för det. Den tystnadsplikt som råder skall vidare beaktas, om en myndighet efterforskar vem som har lämnat in annonsen (3 kap. 4 § TF).

När det gäller censurförbudet m. m. i 1 kap. 2 § TF anser jag att man bör skilja mellan olika typer av situationer.

Någon allmän rätt för myndigheter att i förväg få granska en näringsidkares tilltänkta annonsering torde inte kunna införas utan grundlagsändring. En sådan ordning är från tryckfrihetssynpunkt inte godtagbar, eftersom det t. ex. i en annons kan finnas både sådan kommersiell reklam som delvis faller utanför grundlagsskyddet och sådana opinionspåverkande uttalanden som omfattas av TF.

En annan fråga är om det i förväg kan ställas krav på innehållet i något som skall tryckas. Föreskrifter i lag som innebär sådana krav är tillåtna, om de har stöd i TF. Ett exempel på detta är bestämmelserna om tryckfrihetsbrotten. Ett annat är de ansvarsbestämmelser (t. ex. förbudet mot reklam för utländska lotterier) som – genom att de inte anses gälla missbruk av tryckfriheten enligt 1 kap. 3 § – faller utanför TF:s exklusiva tillämpningsområde och därför får anses ha stöd i grundlagen. Det anses vidare tillåtet att en myndighet förbjuder ett upprepande av viss kommersiell reklam därför att denna strider mot marknadsföringslagen. Denna typ av inskränkningar i tryckfriheten får anses utgöra sådana hindrande åtgärder som avses i 1 kap. 2 § andra stycket TF, och de faller inte under censurförbudet i paragrafens första stycke.

Vissa typer av åtgärder ter sig mera tveksamma när man skall bedöma om de är förenliga med TF eller inte. Det gäller generella förbud mot kommersiell reklam för vissa varor, generella förbud mot kommersiell reklam i vissa slags tryckta skrifter, t. ex. periodiska skrifter, eller begränsning av reklamens volym i tryckta skrifter. För att undanröja sådan tveksamhet har man gjort ett särskilt undantag i TF när det gäller alkohol och tobak. Enligt min mening bör man göra detsamma, om andra reklambe-gränsande åtgärder av denna art skulle aktualiseras.

Jag övergår så till frågan om TF – med den principiella inställning till frågan om regleringen av förhållandet mellan tryckfriheten och reklamen som jag har redovisat – bör ändras i något mera begränsat avseende i enlighet med YFU:s förslag eller i övrigt.

När det gäller de förslag som YFU har lagt fram, anser jag att det f. n. inte finns ett så starkt behov av sådana undantag som förordats från det av TF skyddade området att någon ändring i detta hänseende bör göras i förevarande lagstiftningsärende.

Jag vill särskilt kommentera ett av förslagen, nämligen det som innebär att möjligheterna att i vanlig lag ingripa mot yttranden i näringsverksamhet i fråga om periodiska skrifter skall gälla endast sådana yttranden i näringsverksamhet som framställs i annons såvida de inte härrör från skriftens ägare eller utgivare. Syftet med bestämmelsen är att de periodiska skrifterna, med tanke på den centrala betydelse de typiskt sett har för opinionsbildningen, bör omgärdas med ett särskilt starkt skydd mot ingripanden. Möjlighet skall enligt förslaget alltså inte finnas att ingripa mot reklam i redaktionell text, s. k. textreklam, annat än i tryckfrihetsrättslig ordning.

YFU har ansett att den omständigheten att det finns ett utvecklat system för självsanering på området bidrar till att en särreglering för de periodiska skrifterna kan införas. En följd blir ju att den redaktionella texten i en periodisk skrift inte kan angripas annat än i tryckfrihetsrättslig ordning om skriftens ägare eller utgivare avhåller sig från att där göra reklam för egna produkter, däribland skriften i fråga.

Systemet för självsanering grundar sig på de regler utgivna av Pressens samarbetsnämnd som syftar till att förhindra att reklam förekommer i redaktionell text. Bakom reglerna står pressens huvudorganisationer samt Sveriges Radio. Övervakningen av att reglerna om textreklam följs ankommer på Textreklamkommittén, som är tillsatt av Pressens samarbetsnämnd.

Mitt förslag – att den ordning som nu gäller för förhållandet mellan reklam och tryckta skrifter skall bestå – innebär att det inte heller i fortsättningen kommer att vara reglerat i TF i vilken mån ingripande kan ske enligt vanlig lag, främst marknadsföringslagen, med anledning av kommersiella yttranden i redaktionell text. Dvs. det är budskapets innebörd och syfte som även här är avgörande för i vilken omfattning ingripande kan ske utanför TF:s ram. I praktiken innebär mitt ställningstagande knappast någon försämring för den redaktionella textens ställning i periodiska skrifter, om man jämför med YFU:s förslag. För att ingripande skall kunna ske vid sidan av TF krävs enligt rådande rättsuppfattning att meddelandet lämnas i kommersiell verksamhet och i kommersiellt syfte och har rent kommersiella förhållanden till föremål (prop. 1978/79:2 s. 72). Att detta skulle kunna anses vara fallet beträffande redaktionell text i en periodisk skrift – om man bortser från det fall där ägaren eller utgivaren gör reklam för egna produkter – bedömer jag som uteslutet i fråga om dem som följer de förut nämnda reglerna om textreklam.

Det har under remissbehandlingen av YFU:s förslag förts fram önskemål om att ytterligare reklambegränsningar bör vara tillåtna enligt grundlagen. Marknadsdomstolen har uttalat det angelägna i att hinder inte kommer att finnas mot ingripande mot reklam som kan anses uppmana till brott. Arbetarnas bildningsförbund och Unga örnars riksförbund anser att det skall gå att ingripa mot s. k. livsstilsreklam och olika former av könsdiskriminerande reklam.

Att uppmana till brott i en tryckt skrift kan vara ett tryckfrihetsbrott. Enligt nuvarande lydelse av 7 kap. 4 § 6 TF skall såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses uppvigling, varigenom någon söker förleda till bl. a. brottslig gärning. Någon saklig ändring av denna reglering föreslås inte (utöver den som följer av att bestämmelsen har anpassats till den nya lydelsen av BrB:s bestämmelse om uppvigling, se specialmotiveringen till 7 kap. 4 § TF). Jag återkommer till frågan i avsnitt 3.6.1. Om det i andra fall är fråga om förfaranden som kan angripas enligt konsumentskyddslagstiftningen eller konkurrenslagstiftningen tillåter TF givetvis sådana ingripanden som jag har nämnt förut i detta avsnitt. Det finns härigenom ett utrymme för marknadsdomstolen att i sin rättstillämpning ange gränser för vad som får förekomma.

Frågan om s. k. livsstilsreklam och könsdiskriminerande reklam har behandlats av konsumentpolitiska kommittén i betänkandet (SOU 1985:32) Hushållning för välfärd. Den framtida konsumentpolitikens inriktning.

I fråga om den könsdiskriminerande reklamen skiljer kommittén mellan kränkande reklam och schabloniserande eller könsrollsbevarande reklam (bet. s. 101). Kommittén anser att den schabloniserande reklamen torde

falla in under begreppet åsiktsannonsering och anför med stöd av YFU:s resonemang i dessa delar (SOU 1983:70 s. 237 f) att lagstiftning som inskränker förekomsten av schabloniserande reklam torde vara utesluten. Däremot finner kommittén att det bedömt från konsumentpolitisk synpunkt är angeläget att grundlagen ger möjlighet att genom vanlig lag ingripa mot könsdiskriminerande reklam som är kränkande. Denna uppfattning bör enligt kommittén beaktas i det fortsatta grundlagsarbetet.

I fråga om livsstilsreklamen föreslår kommittén inte någon lagstiftning. Enligt kommittén bör man emellertid bevaka livsstilsreklamens utveckling och skapa resurser för att åstadkomma en allsidig belysning av reklamen (SOU 1985:32 s. 104 f).

Regeringen har på grundval av betänkandet beslutat en proposition med riktlinjer för den framtida konsumentpolitiken (prop. 1985/86:121). I propositionen föreslogs att konsumentverket skall följa utvecklingen i fråga om bl. a. livsstilsreklam och den könsdiskriminerande reklamen. Konsumentverkets erfarenheter och bedömningar beträffande den sistnämnda typen av reklam skall redovisas till regeringen senast vid utgången av år 1988. I propositionen anfördes att verkets arbete kommer att ge underlag för överväganden om eventuella framtida åtgärder mot könsdiskriminerande reklam (s. 40). Riksdagen har godtagit propositionen i dessa delar (LU 1985/86:34, rskr. 292).

Med anledning av ställningstagandet i sistnämnda ärende finns det inte någon anledning för mig att i detta sammanhang ta upp denna fråga.

### *Reklam i radio och TV*

I YFU:s uppdrag har inte ingått att ta ställning till frågan om och i vilken utsträckning reklam skall förbjudas i olika medier. Utredningen har begränsat sig till att föreslå en grundlagsregel som möjliggör en reglering i vanlig lag beträffande de medier som i dag är underkastade restriktioner, dvs. eter- och trådsändningar. En ledamot har reserverat sig mot förslaget och anser att det inte skall finnas någon sådan regel.

Bland de relativt få remissinstanser som har berört frågan är uppfattningarna ganska jämnt fördelade mellan dem som stöder utredningsförslaget och dem som ansluter sig till reservanten.

En särskild utredare (U 1985:03) har haft i uppdrag att bedöma vilka effekter reklam i företrädesvis TV kan förväntas få för ekonomin i andra medier och andra reklamintäktsberoende verksamheter samt för förhållandena i näringslivet. I direktiven till utredaren har betonats att det inte ingick i uppdraget att lägga fram förslag om införande i svensk radio- och TV-verksamhet av kommersiell reklam mot vederlag då någon förändring av det grundläggande förhållningssättet inte har skett. Syftet med utredningen var att få fram ett fullständigare underlag om TV-reklamfrågan.

Utredaren har i betänkandet (Ds U 1986:2) Effekter av TV-reklam redovisat sina bedömningar. Betänkandet remissbehandlas f. n. Dessa frågor kommer därefter att övervägas ytterligare. I det läge som råder finns det inte anledning att gå ifrån YFU:s förslag (jfr KrU 1985/86:21 s. 15). Jag

förordar därför en uttrycklig regel i grundlagen som gör det möjligt att i vanlig lag meddela föreskrifter om förbud mot reklam i radio och TV.

Radiolagen medger också att avtalen med programföretagen innehåller förbud mot program som bekostas av någon annan än programföretaget, s. k. sponsring (6 §). I lagen om lokala kabelsändningar föreskrivs om bl. a. återkallelse av tillstånd till egensändningar om sponsrade program har förekommit (23 och 25 §§). Motsvarande bestämmelser finns i 10 och 13 §§ närradiolagen. YFU har inte nämnt denna fråga. Jag anser inte att någon ändring bör ske i detta avseende. Som villkor för sändningsrätt bör även i fortsättningen kunna uppställas förbud mot sponsring. Detta bör kunna ske med stöd av de grundlagsbestämmelser som tillåter villkor för radio och TV som sänds med stöd av tillstånd (se avsnitt 3.4).

I lagen om radiotidningar finns bestämmelser om sändning av radiotidningar. En radiotidning är ett radioprogram som är avsett för synskadade. Radiotidningen har en eller flera dagstidningar som förlaga och återger helt eller delvis innehållet i förlagan. Som ett särskilt villkor gäller att sändning av annonsmaterial får ske endast om ljudet är förvrängt eller innehållet kodat (4 §).

Annonsmaterial är ett vidare begrepp än reklam genom att däri innefattas också platsannonser, familjeannonser m. m. Bestämmelsen i sin nuvarande lydelse kommer därför inte att kunna stödjas på den grundlagsbestämmelse som jag nyss har föreslagit och som avses ge möjlighet att i vanlig lag meddela föreskrifter om reklam i radio och TV. Bestämmelsen i lagen om radiotidningar bör därför ändras så att kravet på kodning eller förvanskning i stället avser reklam. Jag återkommer till denna fråga i samband med följdlagstiftningen.

### *Reklam i filmer, videogram och fonogram*

Vad jag har kommit fram till såvitt avser förhållandet mellan tryckfriheten och reklamen bör gälla också för de andra medier, med undantag för radio och TV som skall omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. För dessa medier skall ju i princip samma regler gälla som för tryckta skrifter. Detta innebär att det regelsystem som numera har utvecklats och som jag närmare har redogjort för i det föregående såvitt gäller reklam i tryckta skrifter bör tillämpas också på reklam i de andra medierna, dvs. främst filmer och videogram där reklam ju är vanlig.

Det sagda innebär att den som överväger ett ingripande mot t. ex. en framställning i en reklamfilm måste ta ställning till budskapets syfte. Om brottet innebär ett missbruk av den yttrandefrihet som TF avses värna, kan ingripande endast ske om det är fråga om ett yttrandefrihetsbrott (se avsnitt 3.6) och då endast i de former som TF medger. Om brottet inte är av den beskaffenheten, kan det leda till påföljd enligt vanlig lag trots att en bildupptagning ingår som ett led i det brottsliga förfarandet. Vidare får vad jag anfört om ensamansvar och meddelarskydd avseende även beträffande de övriga medierna.

Som jag längre fram skall redogöra för (avsnitt 3.3) anser jag att grundlagen skall innehålla ett särskilt undantag från censurförbudet i fråga om



rörliga bilder som är avsedda att visas offentligt. Den möjlighet att i vanlig lag meddela föreskrifter om förhandsgranskning av rörliga bilder som jag anser skall finnas kommer således att avse även visning av reklam i rörliga bilder. Jag kan emellertid i sammanhanget nämna att reklamfilm och reklamvideogram fr. o. m. den 1 januari 1986 är undantagna från förhandsgranskning (SFS 1985:990).

### 3.2.5 Den lagtekniska lösningen

**Mitt förslag:** TF behålls som grundlag för regleringen av tryckfriheten. Samma grundlag skall också innehålla de särskilda grundlagsreglerna om de andra medier som skall få ett motsvarande grundlagsskydd, dvs. radio och TV samt ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder.

**Utredningens förslag:** Tryckta skrifter skall också i fortsättningen skyddas av bestämmelserna i TF. Yttranden som har gjorts offentliga i de andra medier som skall ges ett liknande grundlagsskydd skall skyddas genom bestämmelser i en ny yttrandefrihetsgrundlag efter mönster från TF.

**Remissinstanserna:** Frågan om den lagtekniska lösningen har tilldragit sig en förhållandevis stor uppmärksamhet bland remissinstanserna. Remissutfallet är splittrat. Det finns dock en viss övervikt för kommitténs förslag om att en ny yttrandefrihetsgrundlag skall finnas vid sidan av TF.

**Skälen för mitt förslag:** Frågan om den särskilda grundlagsregleringen av yttrandefriheten i vissa uttrycksformer skall ske i en eller två författningar på konstitutionell nivå har ägnats betydande uppmärksamhet såväl av YFU som av remissinstanserna. Också jag anser att den har stor vikt.

Grundlagarna intar en särställning i beståndet av författningar, och det är naturligt att stor omsorg läggs ned på utformningen av det konstitutionella regelverket. I karaktären av grundlag ligger att författningen skall kunna bestå åtminstone i huvudsak under längre tid än andra lagar. Den utgör också en markering av regleringens betydelse och innebär att denna blir överordnad vanlig lagstiftning, något som bl. a. betyder att en föreskrift i vanlig lag skall sättas åsido av de offentliga organen, om föreskriften strider mot grundlagsregleringen (11 kap. 14 § RF). I övrigt gäller att en grundlag rent juridiskt-formellt inte i sig har annan bindande kraft i *tillämpningen* än en annan lag. Det som skiljer en grundlag från en annan författning som beslutas av riksdagen är ju framför allt det särskilda förfarandet som gör att den inte kan ändras eller upphävas med ett enkelt riksdagsbeslut.

YFU har i huvudbetänkandet diskuterat två lösningar: en ny, sammanhållen grundlag eller ett bibehållande av TF med en parallell reglering i en yttrandefrihetsgrundlag för de "nya" uttrycksformerna. YFU har stannat för det sistnämnda alternativet men samtidigt uttalat sympatier för en lösning i det längre perspektivet med en enda, sammanhållen grundlag.

Remissutfallet kan sägas spegla den tvekan som sålunda har kommit till uttryck redan i utredningsbetänkandet.

Enligt min mening finns det nackdelar förenade med båda de lösningar som har presenterats av YFU. Som jag redan har anfört i mina allmänna utgångspunkter (avsnitt 3.1) anser jag att det egentligen bara är systematiska och lagtekniska skäl som talar för tanken att ersätta TF med en ny grundlag. Som framgår av mina ställningstaganden i andra frågor som jag behandlar kommer i mitt förslag vissa viktiga avvikelser från det skydd TF nu ger att finnas beträffande de andra medier som skall ges ett särskilt grundlagsskydd. Förhandsgranskning skall vara möjlig i fråga om filmer och videogram avsedda för offentlig förevisning (se avsnitt 3.3 och 3.6.2). Radio- och TV-sändningar till allmänheten kommer inte att omfattas av någon grundlagsskyddad etableringsfrihet (se avsnitt 3.4). Dessa förhållanden talar emot att man försöker skapa en "enhetlig" reglering av alla de aktuella medierna. Jag anser därför att alternativet med en enda, sammanhållen ny grundlag inte bör väljas.

Å andra sidan ser jag fog för den kritik som har framförts mot YFU:s förslag. Redan det förhållandet att man skulle få två grundlagar med en nära nog parallell reglering kan inte undgå att ge ett egendomligt intryck, och en sådan ordning skulle nog vara ägnad att skapa viss förvirring inte bara från systematisk synpunkt utan också för rättstillämpningen. Det skall vidare uppenbarligen föreligga mycket starka skäl innan man inför ytterligare en grundlag.

För min del har jag därför kommit till slutsatsen att man bör välja en tredje lösning som har nämnts i ett remissyttrande och som delvis har framskyttat i andra. Den går ut på att man kompletterar TF med grundlagsbestämmelser om de andra medier som bör ges ett särskilt grundlagsskydd. Med en sådan lösning undviker man de nackdelar som de andra alternativen har. Grundlagsregleringen av tryckfriheten kan behållas oförändrad i allt väsentligt, och tryckfrihetens särställning markeras. I en sådan lösning bör man kunna utnyttja den teknik som har använts i den särskilda regleringen av yttrandefriheten på radio- och TV-området och som bygger på hänvisningar till TF. Man slipper då två parallella regelsystem med åtföljande risk för olikheter i rättstillämpningen. Några beaktansvärda olägenheter med denna teknik har inte uppkommit, och den bör kunna fungera lika bra i en grundlag som i en vanlig lag.

En invändning som kan göras mot mitt förslag är att rubriken på grundlagen blir oegentlig, eftersom den kommer att reglera också annat än tryckfriheten. Som har uttalats i flera remissyttranden framstår dock tryckfriheten under överskådlig tid som det mest väsentliga. Vidare gäller att TF redan f. n. reglerar även bl. a. frågan om allmänna handlingars offentlighet, som visserligen har ett klart samband med tryckfriheten men som inte återspeglas i grundlagsrubriken. Det kan f.ö. hävdas att även den av YFU föreslagna beteckningen yttrandefrihetsgrundlag skulle vara oegentlig liksom "massmedigrundlag", som MMU föreslog. Det torde förhålla sig så att ingen rubrik på en ny grundlag, oavsett vilken lösning som väljs, kan bli heltäckande, om den samtidigt skall bibehålla den pregnans som bör krävas när det gäller namnet på en grundlag. Till detta kommer att på samma

sätt som när det gäller regeringsformen starka historiska skäl talar för att behålla den hävdvunna rubriken.

Jag förordar alltså den lagtekniska lösning som jag nu har skisserat.

### 3.3 Förbudet mot censur m. m.

**Mitt förslag:** Förbudet i TF mot censur och sådana andra hindrande åtgärder som inte har stöd i grundlagen utsträcks till att omfatta också de medier som nu skall ges ett särskilt grundlagsskydd. Från detta censurförbud görs ett undantag i fråga om offentliga förevisningar av rörliga bilder. Något motsvarande censurförbud införs däremot inte i RF. Inte heller skall det införas någon generell grundlagsregel om att det allmänna skall iaktta neutralitet vid stöd till offentliga framställningar eller någon uttrycklig grundlagsregel om rätt att inneha tryckta skrifter och andra s. k. informationsbärare m. m.

**Utredningens förslag:** I fråga om de uttrycksformer som enligt utredningen skall ha ett särskilt grundlagsskydd införs förbud mot censur och andra hindrande åtgärder från det allmänna sida. I fråga om filmer och videogram görs ett undantag som delvis avviker från det i mitt förslag. Ett allmänt förbud införs i RF mot censur och andra hindrande åtgärder i fråga om "offentliga" yttranden. Där skall också finnas bestämmelser om rätt att inneha informationsbärare m. m. för privatbruk samt om förbud för det allmänna att vid stödgivning till offentliga framställningar gynna eller missgynna någon på grund av dennes åskådning eller ställningstaganden.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet är positivt i fråga om utredningsförslaget om censurförbud m. m. Vissa instanser är dock kritiska mot undantaget beträffande offentligt förevisade filmer och videogram. Övervägande kritisk är inställningen hos de remissinstanser som har uttalat sig om förslaget till grundlagsbestämmelser om rätt att inneha informationsbärare m. m. och om åsiktsneutralitet vid samhällelig stödgivning till offentliga framställningar.

**Skälen för mitt förslag:** En grundläggande princip för tryckfrihetslagstiftningen i vårt land är att ingripanden mot tryckta skrifter får göras först sedan de har publicerats. För att denna princip skall upprätthållas är det nödvändigt att det finns spärrar mot olika former av åtgärder från det allmänna sida före publiceringen. Ett centralt inslag bland dessa spärrar är det förbud mot förhandsgranskning som sedan länge ingår i grundlagsregleringen av tryckfriheten. På radio- och TV-området finns ett motsvarande förbud i 8 § radiolagen. En bestämmelse med samma syfte återfinns också i 5 § lagen om allmänna sammankomster.

Bara på ett område finns det föreskrifter om att förhandsgranskning skall ske av framställningar som är avsedda att spridas bland allmänheten: enligt biografförordningen får filmer och videogram inte förevisas offentligt, om de inte dessförinnan har godkänts av statens biografbyrå.

När jag nu skall ta ställning till de olika frågorna som gäller förbud mot censur m. m. behandlar jag dem för överskådlighetens skull under olika rubriker. Jag börjar med frågan om ett censurförbud för de medier som enligt mitt förslag skall ges ett särskilt grundlagsskydd. Sedan tar jag upp tanken på ett allmänt förbud i RF mot censur och andra hindrande åtgärder. Till sist går jag in på förslaget till grundlagsregler om åsiktsneutralitet vid det allmännas stödverksamhet och om rätt att inneha informationsbärare m. m.

Två spörsmål som jag till skillnad mot YFU inte berör i detta sammanhang är frågan om ett förbud mot yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda och frågan om förbud mot tillståndstvång beträffande allmänna sammankomster och demonstrationer. Den förra frågan har jag redan tagit upp i avsnitt 3.2.2 och den senare återkommer jag till i avsnitt 3.4.

#### *Förbud mot censur m. m. i fråga om radio och TV samt ljud- och bildupptagningar*

I ett förstärkt grundlagsskydd för andra medier än tryckta skrifter bör ett censurförbud ingå som en central beståndsdel. Också andra hindrande åtgärder av det allmänna bör vara förbjudna, om de inte uttryckligen är tillåtna i grundlagen. Jag delar således YFU:s principiella inställning, vilken har ett brett stöd bland remissinstanserna.

Som framgått finns det f. n. bara ett område där förhandsgranskning är föreskriven, nämligen i fråga om filmer och videogram avsedda för offentlig förevisning. Frågan är om censurförbudet bör förses med ett undantag för detta område och hur detta undantag i så fall bör vara utformat. Eftersom denna fråga är nära förknippad med utformningen av bestämmelserna om efterhandsingripanden mot våldsskildringar m. m. skall jag ta upp båda dessa frågor när jag behandlar yttrandefrihetsbrotten (avsnitt 3.6.2). Som kommer att framgå där förordar jag nu inga mera grundläggande förändringar i det nuvarande regelsystemet. Det betyder att grundlagen skall tillåta bestämmelser i vanlig lag om nuvarande förhandsgranskning. Liksom f. n. bör i fråga om sådan lagstiftning gälla det som sägs i 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § RF om rättighetsbegränsande lagstiftning. Det betyder bl. a. att det särskilda uppskovsförfarande som regleras där kommer att vara tillämpligt. Vidare kommer de allmänna ramar som anges för begränsningar av yttrande- och informationsfriheterna att gälla.

#### *Ett allmänt censurförbud*

YFU:s förslag om ett generellt förbud mot censur i fråga om de uttrycksformer som inte skall ges ett särskilt grundlagsskydd har vunnit ett tämligen utbrett stöd under remissbehandlingen. Delade meningar har yppats bara i fråga om förhandsgranskningen av filmer och videogram. Utformningen av ett sådant förbud har emellertid inte närmare diskuterats i YFU:s huvudbetänkande eller i remissyttrandena.

Också jag delar naturligtvis uppfattningen att det skulle vara en förstärkning av grundlagsskyddet för yttrandefriheten, om man inför ett allmänt

censurförbud i RF. Jag anser det emellertid tveksamt om utredningsförslaget uppfyller de krav på tydlighet som bör ställas på en sådan grundlagsregel. En oklar regel med svårbestämbar räckvidd kan vara till mera skada än nytta.

En oklar punkt är om man, som utredningen har föreslagit, undantagslöst kan förbjuda sådana hindrande åtgärder från det allmännas sida som grundas på det kända eller förväntade innehållet i en framställning och som vidtas av myndigheter och andra allmänna organ. Jag kan erinra om att motsvarande grundlagsregel i TF inte är undantagslös, eftersom den tillåter sådana åtgärder som har stöd i TF. Man kan inte gärna ha ett längre gående förbud i RF. Eftersom denna grundlag inte uttryckligen anger vilka hinder som får ställas upp i vanlig lag, är det inte möjligt att utforma en regel i RF på samma sätt som TF:s. Inte heller finns det underlag för att i detta ärende lägga fram förslag till en uttömmande reglering i RF som skulle ange vilka slags hindrande åtgärder lagstiftningen bör tillåta. Ett alternativ är då att rent allmänt tillåta sådana hindrande åtgärder som har stöd i lag. En regel av detta slag skulle emellertid inte få annan reell innebörd än bestämmelsen i 2 kap. 12 § RF om att begränsningar i yttrandefriheten skall lagregleras.

Till dessa problem med utformningen av ett förbud i RF mot hindrande åtgärder kommer svårigheten att kunna överblicka vilka konsekvenser en sådan regel skulle få på alla de områden där den skulle vara tillämplig.

Riktigt lika stora problem är inte förenade med ett allmänt förbud i RF som enbart avser förhandsgranskning av yttranden. Men också här ger grundlagsregelns närmare utformning upphov till problem.

En fråga som inställer sig är hur den regel som YFU förordar förhåller sig till de bestämmelser som finns om granskning av brev och andra försändelser t. ex. från intagna i kriminalvårdsanstalter (25–27 §§ lagen 1974:203 om kriminalvård i anstalt). Samma frågeställning uppkommer naturligtvis också när det gäller motsvarande regel i TF. Eftersom det där främst är fråga om rätten att granska försändelser till medieföretag o. d. på de aktuella områdena, finns det större möjligheter för myndigheterna att beakta grundlagens förbud mot förhandsgranskning än om det är fråga om en regel som tar sikte på alla möjliga slags offentliga framställningar.

En annan invändning som kan göras mot utredningsförslaget är att det gör skillnad mellan "offentliga" yttranden och andra. Som jag har anfört i avsnitt 3.2.1 ter sig en grundlagsreglering på tre "nivåer" (en efter mönster av TF, en för "offentliga" yttranden och en för "privata") alltför komplicerad. Utredningen har som framgått själv i annat sammanhang gett uttryck för samma uppfattning, men dess förslag i den här delen innebär just en sådan tredelning. Ett alternativ som då kan övervägas är ett allmänt grundlagsförbud mot förhandsgranskning som omfattar alla yttranden oavsett om de är riktade till allmänheten eller inte. Därmed skulle man undgå det gränsdragningsproblem som otvivelaktigt skulle följa av en begränsning till yttranden som är avsedda att framföras "offentligen". Å andra sidan är det svårt att överblicka konsekvenserna av ett så vidsträckt förbud. Jag vill därför inte förorda en sådan lösning.

Det anförda leder mig till den uppfattningen att den ifrågasatta grund-

lagsregleringen av flera skäl skulle bli mycket vanskelig, och dess fördelar är uppenbarligen tämligen begränsade. Med hänsyn härtill anser jag mig inte kunna tillstyrka att det i RF införs en bestämmelse av det slag som YFU har föreslagit.

#### *Åsiktsneutralitet vid samhällelig stödgivning*

Jag har redan tidigare (avsnitt 3.2.2) framhållit betydelsen av att stat och kommun inte bara avhåller sig från ingrepp i yttrandefriheten utan också aktivt stöder olika medier, t. ex. dagspressen, bokutgivning, filmer och teater. Det är därvid ett starkt intresse att det allmänna vid sin stödgivning inte i praktiken hindrar vissa yttranden att nå offentligheten, därför att innehållet i yttrandena anses oacceptabelt av det ena eller andra skälet. Det är därför en viktig princip att det allmänna vid stöd till verksamhet för framförande av framställningar till offentligheten inte utformar stödet eller fördelar detta så att någon gynnas eller missgynnas på grund av sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat liknande hänseende eller på grund av sina ställningstaganden i särskilda frågor. Det är denna princip som YFU vill se grundlagsfäst.

Remissyttrandena visar emellertid på en rad svårigheter när det gäller att omsätta denna princip till en undantagslös grundlagsregel. En majoritet av de remissinstanser som har tagit upp denna del av YFU:s förslag är kritiskt inställda.

Till en början ligger det uppenbarligen mycket nära till hands att anta att man från olika håll skulle söka kringgå ett så allmänt påbud om åsiktsneutralitet. För att undvika att stödja t. ex. rasistiska framställningar skulle man kanske i praktiken ställa upp olika kriterier för stödet som inte uttryckligen gäller innehållet men som får den effekt som grundlagsregeln skall hindra.

En grundlagsregel av det slag som YFU har föreslagit kommer dessutom lätt i motsatsförhållande till de grundlagsbestämmelser som finns i 1 kap. 2 § RF och som anger olika mål för den samhälleliga verksamheten, såsom exempelvis att verka för demokratins idéer och tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter. I den mån man från det allmännas sida vill ge ett särskilt stöd åt framställningar med denna målsättning kan ju stödet inte karakteriseras som åsiktsneutralt. Det har varit en genomgående strävan i reformarbetet på fri- och rättighetsområdet att söka undvika grundlagsregler som står i konflikt med varandra. Det system för kontroll av författningars grundlagsenlighet som finns i vårt land är inte avpassat för att lösa den typ av konflikter som lätt uppstår om man har grundlagsregler som står i viss motsättning till varandra.

Enligt min mening ligger det vidare åtskilligt i argumentet att en grundlagsregel om åsiktsneutralitet kan anses överflödigt, eftersom det indirekt av RF och TF följer att principen gäller i all rimlig utsträckning. De regler i ämnet som finns i förordningen (1981:409) om statligt stöd till dagstidningar kan på goda grunder anses utgöra bara en bekräftelse på något som följer redan av TF.

En oklarhet som ligger i YFU:s förslag är vad som avses med stöd i detta

sammanhang. Motiven tyder på att det är ekonomiskt stöd i form av bidrag, krediter osv. som åsyftas. Begreppet stöd får emellertid anses omfatta också sådant som att det allmänna ställer lokaler till förfogande på förmånliga villkor eller att man på andra sätt underlättar för framställningar att nå offentligheten. För min del anser jag det riktigt att en princip om åsiktsneutralitet skall omfatta stödverksamhet i denna vidsträckta bemärkelse. Samtidigt innebär dock detta att tillämpningsområdet för en grundlagsregel i ämnet blir så obestämt att man kommer i konflikt med principen att grundlagsregleringen skall vara klar och otvetydig.

Sammantaget anser jag att invändningarna mot YFU:s förslag i denna del är så betydande att detta inte bör genomföras. Jag vill dock understryka att detta ställningstagande inte på något sätt rubbar den neutralitetsprincip som är nedlagd i såväl TF som RF och som har kommit till författningsmässigt uttryck i bestämmelserna om pressstödet.

#### *Rätt att inneha informationsbärare m. m.*

Även om det inte uttryckligen är föreskrivet i TF får det anses följa av grundlagsbestämmelserna om tryckfriheten att rätten att inneha tryckta skrifter inte får begränsas annat än av ordnings- och säkerhetsskäl på sådana institutioner som t. ex. sjukhus, militärförläggningar och kriminalvårdsanstalter. Utsträcks det särskilda grundlagsskyddet för tryckta skrifter till att omfatta också andra medier kommer motsvarande princip att gälla för dem. I fråga om dessa medier kommer detsamma att bli fallet med sådan apparatur som är nödvändig för att ta del av innehållet i radio- och TV-sändningar och i ljud- och bildupptagningar. Det är alltså inte möjligt att utan grundlagsändring förbjuda innehav av radio- och TV-apparater, bandspelare och liknande teknisk utrustning annat än i de undantagsfall som jag nyss berörde.

YFU har föreslagit att den princip som alltså redan kan anses ligga i det utvidgade grundlagsskyddet skall komma till uttryck i en ny bestämmelse i RF, som också skall avse andra yttranden till allmänheten än dem som omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Förslaget går ut på att var och en gentemot det allmänna skall vara tillförsäkrad rätt att för privat bruk inneha tryckta skrifter, mottagare för eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder och apparatur för inspelning eller återgivning av sådana upptagningar samt andra föremål avsedda att ta emot eller återge yttranden riktade till allmänheten. Ett relativt fåtal remissinstanser har behandlat detta förslag, men en majoritet bland dessa ställer sig avvisande till det. De anser att en generell författningsreglering av rätten att inneha informationsbärare m. m. är både onödig och vilseledande.

Också för min del anser jag att YFU:s förslag ger upphov till en rad invändningar. Som jag redan har berört följer ett betydande skydd redan indirekt av TF på dess utvidgade tillämpningsområde enligt mitt förslag. Det väsentliga i YFU:s förslag får därför anses tillgodosett utan någon uttrycklig grundlagsregel. Som vissa remissinstanser har anfört skulle den bestämmelse YFU har förordat kunna läsas motsättningsvis så att det

skulle vara tillåtet eller rent av godtagbart att t. ex. begränsa rätten att inneha dessa för annat än "privat bruk" eller rätten att ha utrustning som används för att ta emot och lagra yttranden som inte riktar sig till allmänheten. Jag har därför gjort den bedömningen att fördelarna hos den föreslagna grundlagsregeln inte uppväger de nackdelarna. Förslaget avstyrks därför.

### 3.4 Etableringsfriheten m. m.

**Mitt förslag:** Etableringsfriheten grundlagsfästs för de medier som skall omfattas av det nya grundlagsskyddet. Undantag görs dock för radio och TV. Vissa regler skall finnas i grundlagen som rör utformningen av koncessionssystem för radio och TV och som skall stärka yttrandefriheten i dessa. Något förbud införs inte i grundlag mot tillståndskrav i fråga om möten och demonstrationer.

**Utredningens förslag** överensstämmer i princip med mitt när det gäller att grundlagsfästa etableringsfriheten i fråga om de uttrycksformer som skall få ett särskilt grundlagsskydd. Undantag från etableringsfriheten skall dock gälla bara för etersändningar. I fråga om trådsändningar föreslås alltså en sändningsfrihet, men denna får begränsas genom vanlig lag om det sker för att främja allmänhetens tillgång till sändningar av dagshändelser eller för att möjliggöra ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som är ensidigt inriktat på våldsförställningar eller pornografiska skildringar. I RF tas in föreskrifter som innebär att tillstånd inte får krävas för att få anordna demonstrationer och allmänna sammankomster.

**Remissinstanserna:** Utredningens förslag har fått ett blandat mottagande. Även om yttrandena är övervägande positiva finns invändningar i flera frågor. Vissa remissinstanser uttalar sig till förmån för en friare etableringsrätt i fråga om etersändningar. Andra förordar ett koncessionssystem även för trådsändningar. Också när det gäller nya regler i RF till skydd för mötes- och demonstrationsfriheten förekommer olika meningar.

**Skälen för mitt förslag:** TF garanterar varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätten att framställa och sprida tryckta skrifter (4 kap. 1 § resp. 6 kap. 1 §). I fråga om det tryckta ordet råder med andra ord etableringsfrihet. Den har inte alltid varit självklar.

Från första början ställdes boktryckarkonsten under kontroll av överheten. Kontrollen har i vårt land efter hand givits upp. En av de sista kvarlevorna kan sägas ha försvunnit i och med att skyldigheten att till länsstyrelsen anmäla inrättandet av ett boktryckeri avskaffades vid 1976 års partiella revision av TF.

Etableringsfriheten utgör nu sedan länge en hörnsten i skyddet för tryckfriheten. Den innebär tillsammans med förbudet mot censur att det allmänna inte kan hindra ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning som förmedlas genom tryckta skrifter.

Rätten att driva verksamhet för att sprida åsikter och information genom



andra medier än tryckta skrifter har också ett visst skydd i grundlag genom regler i RF (se avsnitt 2.1). Utöver dessa regler innehåller lagstiftningen inte några särskilda garantier för friheten för svenska medborgare och svenska juridiska personer att driva verksamhet som går ut på att sprida åsikter och information till offentligheten genom andra medier än tryckta skrifter. På ett undantag när finns å andra sidan inte heller några regler om tillståndstvång. Undantaget avser radioprogram enligt radiolagen (5 § m. fl. lagrum som paragrafen hänvisar till). Också på ett annat, närbesläktat område finns föreskrifter om krav på tillstånd för att få meddela sig med allmänheten. Jag tänker då på allmänna sammankomster på allmän plats (3 § lagen om allmänna sammankomster).

YFU föreslår att var och en skall 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 skall 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 skall vidare tillförsäkras rätt gentemot det allmänna att bedriva verksamhet för offentligt framförande av sceniska framställningar, trådsändningar till allmänheten, offentlig visning av filmer och videogram, offentlig uppspelning av ljudupptagningar samt utställningar. Också i fråga om rätten att anordna möten och demonstrationer föreslås att grundlagsskyddet skall stärkas genom att det inte längre skall vara möjligt att kräva tillstånd för allmänna sammankomster.

Av mina ställningstaganden i avsnitt 3.2. I följer att jag inte har anledning att här gå närmare in på frågan om etableringsfrihet när det gäller sceniska framställningar och utställningar i vidare mån än dessa berörs av frågan om ett stärkt grundlagsskydd för möten och demonstrationer.

När jag nu skall redogöra för mina överväganden i anslutning till YFU:s förslag behandlar jag först ljud- och bildupptagningar och därefter radio och TV. Avslutningsvis tar jag upp skyddet för möten och demonstrationer.

### *Ljud- och bildupptagningar*

I likhet med YFU och remissinstanserna anser jag att det särskilda grundlagsskydd, som efter mönster av TF bör gälla för filmer, videogram och fonogram, bör innefatta också en etableringsfrihet. Produktionen av filmer, videogram och fonogram sker på ett sätt som i det här sammanhanget kan sägas nära överensstämma med framställningen av tryckta skrifter. Några skillnader som kan motivera att dessa medier inte skulle omfattas av en grundlagsfäst etableringsfrihet kan inte anses finnas. Det är självklart av värde från yttrandefrihetssynpunkt att det införs en rätt att framställa och sprida ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. En motsvarande etableringsfrihet bör finnas i fråga om offentlig visning av rörliga bilder och offentlig uppspelning av ljudupptagningar.

Till skillnad från YFU anser jag att det inte bör anges särskilt i grundlagstexten att etableringsfriheten omfattar också rätten att importera

ljud- och bildupptagningar och viss apparatur. Några bestämmelser i TF som uttryckligen ger en motsvarande rätt på tryckfrihetens område finns inte. Det måste emellertid anses följa av det skydd TF ger att det allmänna inte får hindra framställning och spridning av tryckta skrifter genom att t. ex. förbjuda import av sådana skrifter eller av tryckeriutrustning. Det är därför enligt min mening onödigt att beträffande de andra medier som ges ett särskilt grundlagsskydd införa regler om en sådan rätt. Sådana regler skulle dessutom kunna välla den missuppfattningen att någon motsvarande rätt inte finns på tryckfrihetens område.

### *Radio och TV*

Som jag har nämnt i avsnitt 3.2.1 skiljer sig villkoren för yttrandefriheten i fråga om radio och TV från vad som gäller för övriga uttrycksformer genom att det inte råder någon etableringsfrihet beträffande sändningar till allmänheten. Huvudregeln är att regeringen bestämmer vem som har rätt att sända radioprogram i rundradiosändning från sändare här i landet (5 § radiolagen, 2 § lagen om radiotidningar och 1 § lagen om rundradiosändning av finländska televisionsprogram). I andra fall ger en förvaltningsmyndighet tillstånd till rundradiosändningar (3 § lagen om lokala kabelsändningar och 2 § närradiolagen).

Det koncessionssystem som sålunda gäller har sin grund i nödvändigheten av att fördela utrymmet för sändningar i etern. 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). Denna önskan torde också vara orsaken till att reglerna i radiolagen har gjorts tillämpliga även på sändningar av radioprogram till allmänheten genom tråd. De ändringar i radiolagen som gjordes år 1978 för att möjliggöra att radio- och TV-verksamheten i Sverige skulle kunna bedrivas av fyra programföretag inom Sveriges Radio-koncernen har inte rubbat detta grundläggande förhållande (jfr prop. 1977/78:91 s. 162). Även i fråga om andra sändningar än sådana som kan räknas till den centrala radio- och TV-verksamheten gäller koncessionssystemet. När det angår etersändningar har funnits behovet av att fördela tillgängligt utrymme. Bakom kravet på tillstånd för lokala kabelsändningar ligger bedömningen att ett sådant system ger bättre förutsättningar för en vid yttrandefrihet (prop. 1984/85:199 s. 28).

När man vill införa ett grundlagsskydd för vissa medier, vilket skall utformas efter mönster av TF, måste det finnas mycket starka skäl för att man skall göra avsteg från de grundläggande principerna i det tryckfrihetsrättsliga regelsystemet. En av dessa grundläggande principer är etableringsfriheten, och det är därför viktigt att noga överväga om man bör ha kvar det koncessionssystem i fråga om radio- och TV-sändningar som nu gäller. Eftersom förutsättningarna i praktiken är ganska olika för eter- och trådsändningar, börjar jag med att diskutera vad som bör gälla etersändningarna för att sedan ta upp trådsändningarna.

Som YFU konstaterar är en oinskränkt etableringsfrihet för etersändningar en omöjlighet på grund av att utrymmet i etern är begrän-

sat. Någon form av etableringskontroll är därför enligt min mening ofrånkomlig, oavsett om det gäller etersändningar som avser hela landet eller bara delar av detta. Den remisskritik som förekommer mot YFU:s förslag om ett undantag från etableringsfriheten beträffande etersändningarna jävar inte denna uppfattning eftersom kritiken är principiell. Den går huvudsakligen ut på att de regler som skyddar nyhetsförmedlares och opinionsbildares verksamhet i massmedieföretagen bör balanseras av en etableringsfrihet som ger konkurrerande röster möjlighet att göra sig hörda.

Som jag närmare skall gå in på när jag behandlar trådsändningarna anser jag emellertid att man inte bör fästa överdriven vikt vid motsatsförhållandet mellan etableringsfrihet och koncessionssystem. Någon mera djupgående kritik i sak av det sätt på vilket etermediet har tagits i bruk i vårt land har inte heller kommit fram i lagstiftningsärendet. För min del anser jag det därför inte befogat att avvika från det som YFU har föreslagit på denna punkt.

Jag ansluter mig alltså till ståndpunkten att de nya grundlagsreglerna bör tillåta ett system med krav på koncession för etersändningar. I enlighet med en under remissbehandlingen framförd synpunkt bör dock detta undantag från etableringsfriheten framgå av en uttrycklig bestämmelse i lagtexten, och inte – som utredningen har föreslagit – endast av att etersändningarna har utelämnats vid uppräknigen av de uttrycksformer som omfattas av etableringsfriheten.

YFU har inte föreslagit några särskilda grundlagsregler som ställer krav på hur ett koncessionssystem för etersändningarna skall vara utformat. Eftersom jag anser det viktigt att yttrandefriheten ges ett så starkt grundlagsskydd som möjligt, kommer jag strax att behandla frågan om sådana regler.

Hitills har etersändningarna varit den mest betydelsefulla formen för sändning av radio och TV. Vid sidan av dem förekommer emellertid också trådbundna sändningar. Den tekniken utvecklas nu snabbt. Till skillnad från vad som kanske kan anses ha gällt tidigare är det därför numera inte utan vidare naturligt att behandla trådsändningarna på samma sätt som etersändningarna.

Som YFU har påpekat består frågan om etableringsfrihet för trådsändningar i realiteten av två delfrågor. Den första rör rätten att anlägga ett ledningsnät för sådana sändningar. Den andra avser rätten att bedriva verksamhet för sändning i ett nät.

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 osv. kan också behövas. Förutsättningarna för anläggandet av 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 alltså etableringsfrihet redan i dag. Någon grundlagsregel till skydd för denna etableringsfrihet har inte föreslagits av YFU. Inte heller massmediekommittén, som senare behandlat samma fråga i betänkandet (SOU 1984:65) Via satellit och kabel, har föreslagit någon särskild lagstiftning

om rätten att anlägga trådnät. Jag ser mig nu inte ha anledning att vidare gå in på det ämnet.

Dagens teknik och säkerligen än mer morgondagens ger starkt ökade möjligheter att sända på tråd. Samma tekniska skäl mot en sändningsfrihet i trådmediet föreligger därmed inte som i fråga om etersändningarna. YFU har mot bakgrund av detta förhållande föreslagit att varje svensk medborgare eller svensk juridisk person gentemot det allmänna skall vara berättigad att bedriva verksamhet för sändning till allmänheten av ljud, bilder eller text genom tråd. Sändningsfriheten är dock inte utan undantag. Den får enligt förslaget begränsas genom föreskrifter i vanlig lag, om dessa syftar till att främja allmänhetens tillgång till sändningar av dagshändelser eller att möjliggöra ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som är ensidigt inriktat på våldsframställningar eller pornografiska skildringar. Dessa begränsningar i sändningsfriheten skall vara tillåtna för att säkra Sveriges Radios möjligheter att fullgöra sin funktion som public-service-företag, dels genom att tillåta regler som förhindrar att Sveriges Radios programföretag genom avtal mellan andra parter utestängs från att sända vissa evenemang av dagshändelse-karaktär, dels genom att tillåta regler som garanterar att koncernens rikstäckande programutbud förmedlas också via tråd. Begränsningarna skall också möjliggöra att den som har begagnat sändningsfriheten till att distribuera ett ensidigt utbud av våldsskildringar och pornografi fråntas sin rätt att sända.

Bland remissinstanserna råder delade meningar beträffande YFU:s förslag om sändningsfrihet i fråga om trådmediet. I flera av yttrandena framhålls att frågan inte borde bedömas innan resultatet av massmediekommitténs vid tiden för remissbehandlingen pågående utredning förelåg. I övrigt är åsikterna ungefär jämnt fördelade mellan dem som är för och dem som är emot ett koncessionssystem för trådsändningarna.

Massmediekommittén har numera slutfört sitt uppdrag genom att avge det nyss nämnda betänkandet Via satellit och kabel. På grundval av betänkandet har regeringen lagt fram prop. 1984/85: 199 om radio- och TV-sändningar i kabelnät. I propositionen föreslogs att lokala kabelsändningar i princip skulle kräva tillstånd. Riksdagen godtog denna princip när den beslutade lagen om lokala kabelsändningar (KU 1984/85:37 s. 13, rskr. 398). Regleringen där bygger på massmediekommitténs förslag. I propositionen anslöt sig föredragande statsrådet i allt väsentligt till kommitténs argumentering för ett koncessionssystem (prop. 1984/85: 199 s. 28).

I en sammanfattande bedömning framhöll kommittén att det skulle komma att 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.

Kommittén ansåg vidare bl. a. att en fri sändningsrätt gentemot det allmänna skulle ge nätägaren en monopolställning som i praktiken kunde begränsa yttrandefriheten och yttrandemöjligheterna avsevärt. Med ett koncessionssystem kunde nätägarfunktionen skiljas från ansvaret för den lokala programsättningen. Därmed kunde man undvika att operatören skaffar sig en monopolställning utan möjlighet för andra att påverka utbu-

det av program. Behovet av en rationell och effektiv organisation av kabelsändningsverksamheten talade enligt kommittén också för att endast ett fåtal aktörer skulle vara verksamma inom varje nät.

Föredragande statsrådet framhöll härutöver bl. a. att garantier behövde skapas för att kabelnäten skulle bli tillgängliga för sådan verksamhet som inte i första hand kunde bedrivas med lönsamhetsmål. På så sätt skapades förutsättningar att den ökade sändningskapaciteten verkligen skulle komma att leda till förbättrade yttrandemöjligheter.

Konstitutionsutskottet pekade på ett annat skäl för att ha koncessions-system, nämligen behovet att kunna ställa upp vissa villkor för sändningsrätt i syfte att skapa garantier för att Sveriges Radios sändningar och de s. k. egensändningarna nådde ut till alla som var anslutna till kabelnäten. Utskottet hänvisade vidare till vad kulturutskottet yttrat om vikten av att de vidgade möjligheterna till programutbud i radio och TV sågs i ett större sammanhang, eftersom dessa medier hade en mycket stor genomslagskraft.

För egen del finner jag det till en början uppenbart att det i fråga om trådsändningar finns helt andra både principiella och praktiska förutsättningar för etableringsfrihet än när det gäller etersändningar. Samtidigt måste man givetvis även i detta ärende beakta de skäl som har föranlett statsmakterna att helt nyligen besluta om ett koncessionssystem för trådsändningar. De nya grundlagsreglerna om yttrandefriheten bör därför medge att ett krav på tillstånd för trådsändningar upprätthålls genom vanlig lag.

Det behöver inte betyda att de koncessionsregler som gäller nu skall förbli oförändrade. I prop. 1985/86:109 föreslås bl. a. att tillstånd inte skall krävas för trådsändningar som inte riktar sig till bostäder utan bara till andra lokaler. Också andra ändringar i koncessionssystemet kan behöva göras. En grundlagsreglering i ämnet bör inte hindra att sådana frågor prövas i den ordning som gäller för stiftande av annan lag än grundlag.

Om man, som jag förordar, utformar grundlagsregleringen av radio- och TV-sändningar till allmänheten så att det blir möjligt att också i fortsättningen kräva tillstånd för både eter- och trådsändningar, är det viktigt att man försöker att i grundlagen ge vissa garantier för att ett koncessionssystem inte innebär alltför stora ingrepp i möjligheterna att använda trådmediet som massmedium. Där bör därför ställas upp vissa grundläggande krav på utformningen av koncessionssystem på radio- och TV-området. De gäller vem som får besluta om tillstånd och återkallelse av ett sådant och förfarandet vid återkallelse. De krav som bör ställas innebär i vissa avseenden att nuvarande regler i vanlig lag behöver ändras i syfte att förstärka skyddet för yttrandefriheten.

När det gäller tillståndsfrågor som gäller rätt att sända i hela landet eller stora delar av detta är det svårt att se något lämpligt alternativ till att ge regeringen beslutanderätten i första instans. Eftersom regeringen handlar under ansvar inför riksdagen bör en sådan ordning även i fortsättningen kunna behållas. Genomförs ett förslag som nyligen lagts fram i departementspromemorian (Ds Ju 1986:3) Europakonventionen och rätten till domstolsprövning, kommer regeringens beslut i sådana ärenden att kunna överprövas av domstol. I övrigt bör tillståndsprövningen ligga på antingen

en domstol eller en sådan nämnd som kan jämställas med domstol, nämligen en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare (jfr 2 kap. 9 § RF).

Vidare bör i grundlagen anges att tillstånd får återkallas på grund av missbruk av yttrandefriheten bara i den ordning som gäller för tryckfrihetsmål. Detta krav bör dock inte gälla vid återkallelse som grundas på att ett förbud mot reklam har överskridits e. d. (jfr avsnitt 3.2.4). Jag kommer att beröra den frågan även i specialmotiveringen (16 kap. 2 §).

Det som nu har sagts om återkallelse av tillstånd gäller också andra ingripanden av samma karaktär som riktar sig mot rätten att sända.

Vad jag nu har förordat innebär i viss mån att man grundlagsfäster några viktiga grunddrag i det ansvarssystem som riksdagen lade fast när den antog lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar (KU 1985/86:7). Mitt förslag innebär alltså också att systemet med krav på tillstånd för trådsändningar ges möjlighet att bestå. Som jag förut har antytt anser jag emellertid att man inte bör fästa överdriven vikt vid skillnaden mellan etableringsfrihet och koncessionssystem när det gäller trådsändningarna. Det numera gällande regelverket 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 de lokala trådsändningarna. Samtidigt innehåller regleringen viktiga garantier för yttrandefriheten. I enlighet med vad konstitutionsutskottet uttalade vid lagstiftningens tillkomst ligger reglerna om lokala kabelsändningar nu i linje med YFU:s förslag till lösning av de aktuella frågorna (KU 1985/86:7 s. 9). Jag ser därför inte någon större saklig motsättning mellan mitt förslag och YFU:s.

Vad jag nu har sagt utesluter inte att den närmare utformningen av lagen om lokala kabelsändningar och den därtill knutna ansvarighetslagen kan behöva ses över. Som riksdagen har uttalat bör lagstiftningen ses som en tillfällig lösning i avvaktan på att beredningen av YFU:s förslag skall avslutas. För min del anser jag att det skulle vara värdefullt, om man först får en viss tids erfarenhet av denna lagstiftning, som bara har varit i kraft en kort tid, innan man överväger ändringar i den. Jag vill därför att man väntar med att ta ställning till behovet av sådana ändringar till beredningen av frågan om följdlagstiftning till de nya grundlagsreglerna.

Även i andra avseenden bör man enligt min mening överväga att i grundlag närmare reglera förutsättningarna för koncessionssystem på detta område.

Det system vi nu har i fråga om radio och TV i vårt land innebär att rikstäckande sändningsverksamhet f. n. bedrivs endast av företagen inom Sveriges Radio-koncernen. Det sker med stöd av tillstånd enligt radiolagen. Företagen utövar i enlighet med avtal med staten en självständig verksamhet i allmänhetens tjänst. Sändningar med mera begränsad räckvidd bedrivs av sammanslutningar och andra enskilda efter tillstånd enligt lagen om lokala kabelsändningar, närradiolagen eller lagen om radiotidningar.

Såväl de lokala kabelsändningarna som närradion omfattas enligt mitt förslag av ett stärkt skydd för yttrandefriheten. Det sker genom grundlagsfästandet av principerna om censurförbud, speciellt ansvarssystem, särskild reglering av yttrandefrihetsbrotten, skydd för meddelare m. fl. och särskild rättegångsordning. Endast i fråga om etableringsfriheten görs ett undantag från de principer som skall gälla för övriga medier. Någon ytterligare reglering i grundlag av de lokala kabelsändningarna och närradion är inte påkallad.

För radiotidningarnas del förordar jag att nuvarande ordning grundlagsfästs. Det innebär i stort sett att TF:s skydd för förlagan till en radiotidning utsträcks till att omfatta också den radiosända versionen. Också här är det bara etableringsfriheten som avviker från de tryckfrihetsrättsliga principerna. Inte heller för radiotidningarna finns det någon anledning att ha andra grundlagsregler än de jag redan har berört.

När det gäller den rikstäckande verksamheten för radio- och TV-sändningar finns det däremot enligt min mening skäl för en närmare uppmärksamhet. Den ordning för verksamheten på detta område som har vuxit fram i vårt land har byggt på att endast Sveriges Radios programföretag skall ha en riksomfattande sändningsrätt. Grundlagen bör vara neutral i frågan om denna ordning skall bibehållas för framtiden eller ej. En särställning av den art som Sveriges Radio har kräver emellertid uppenbart särskilda regler. Grundlagen bör följaktligen ge utrymme för sådana.

Sveriges Radio-koncernens ställning som enda programföretag med en rikstäckande verksamhet balanseras av bestämmelser i radiolagen om att rätten till rundradiosändningar skall utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i rundradion (6 § första stycket radiolagen). Radiolagen ålägger vidare företagen att i programverksamheten hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (6 § andra stycket). För programföretagen gäller i övrigt vad som föreskrivs i avtal mellan regeringen och företaget om bl. a. skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelande till allmänheten, skydd för enskilds privatliv och skyldighet att sända beriktigande och genmäle (6 § tredje stycket radiolagen).

Det har vidare ansetts att en möjlighet måste finnas att genom ett från Sveriges Radio-koncernen fristående organ få prövat om ett visst program överensstämmer med de grundläggande krav som gäller för programverksamheten. Enligt 7 § radiolagen har radionämnden en sådan uppgift. Radionämndens granskning sker först efter det att ett program har sänts.

Den verksamhet som bedrivs av Sveriges Radio-koncernen skall vara självständig. Ett publicistiskt oberoende i förhållande till staten såväl som andra maktcentra är grundläggande för tanken på en programverksamhet i allmänhetens tjänst. Censurförbudet i 8 § radiolagen kompletteras därför med en föreskrift om att programföretagen ensamma avgör vilka program som skall förekomma i rundradiosändningar som de anordnar (5 § andra stycket radiolagen).

Det nu befintliga systemet för eter- och trådmediets användning som rikstäckande massmedium som jag nu har översiktligt beskrivit bygger

alltså på att företagen inom Sveriges Radio-koncernen har tillagts vissa rättigheter och skyldigheter. Inom deras ram skall företagen verka som organ i allmänhetens tjänst. Som jag nyss har anfört bör grundlagen lämna utrymme för en sådan organisation av radio- och TV-verksamheten även i framtiden. Liknande bedömningar gjordes i samband med radiolagens tillkomst år 1966 (prop. 1966:149 s. 27, jfr SOU 1975:49 s. 86).

Det bör därför slås fast att det är tillåtet att genom lag upprätthålla en rätt för ett enda eller några företag att bedriva sådan verksamhet för eter- och trådsändningar som omfattar hela landet och att staten får träffa avtal med ett sådant företag om utövandet av sändningsrätten.

Vidare bör en grundlagsmässig förankring ges åt vissa delar av det nu rådande systemet, dvs. förutom censurförbudet främst rätten för ett programföretag att inom ramen för de villkor som gäller enligt lag eller avtal ensamt avgöra vilka program som skall förekomma i de rundradiosändningar som företaget anordnar. Radionämndens existens och ställning hör också till de inslag i systemet som bör komma till uttryck i grundlagen.

Som redan bör ha framgått innebär de regler jag förordar inte att grundlagen slår fast att en nationell radio- och TV-verksamhet *skall* vara organiserad enligt de principer som gäller nu. Men grundlagen bör klart och tydligt tillåta ett system av den arten. Och den bör säkerställa det publicistiska oberoende och den självständighet som är kärnan i den ställning som ett radio- och TV-företag i allmänhetens tjänst bör ha.

### *Möten och demonstrationer*

Bland de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. 1 § RF ingår mötesfriheten och demonstrationsfriheten. Dessa friheter får enligt 2 kap. 14 § RF begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot. De allmänna villkor för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som anges i 2 kap. 12 § RF gäller också. Dessa innebär bl. a. att en sådan begränsning i princip skall ske genom lag.

Närmare regler om mötesfriheten och demonstrationsfriheten finns i lagen om allmänna sammankomster. Enligt huvudregeln i 3 § i den lagen får en allmän sammankomst inte hållas på allmän plats utan tillstånd av polismyndigheten. Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning.

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

Polismyndigheten får enligt 10 § lagen om allmänna sammankomster inställa eller upplösa en allmän sammankomst, om den hålls i strid med ett förbud enligt 2 § mot allmänna sammankomster eller ett beslut att den inte får äga rum. Rätt att upplösa en sammankomst föreligger också, om den orsakar svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande och andra



åtgärder har visat sig otillräckliga för att återställa ordningen eller skydda de närvarande.

YFU anser att kravet på tillstånd för att anordna en sammankomst eller en demonstration är otillfredsställande från principiell synpunkt. Blotta möjligheten att på förhand förbjuda en sammankomst eller en demonstration kan inbjuda till en tvivelaktig tillämpning. Utredningen föreslår därför att tillståndsreglerna avskaffas. Intresset av allmän ordning och säkerhet bör enligt utredningen i stället kunna tillgodoses genom regler om anmälningsskyldighet och rätt för myndigheterna att ge föreskrifter i ordningsfrågor, t. ex. tilldelning av tid och plats för olika sammankomster. Vad gäller rätten för myndigheterna att upplösa allmänna sammankomster eller demonstrationer är det enligt utredningen uppenbart att om sådana hålls under krig etc. i strid med ett förbud måste de kunna upplösas. Överträdelser av ordningsföreskrifter för en sammankomst eller demonstration bör däremot inte utgöra grund för upplösning. Att anmälningsplikten har försummats bör ej heller vara en tillräcklig grund för upplösning. I övrigt har utredningen dragit den slutsatsen att lagen om allmänna sammankomster i stort innebär en rimlig avvägning. YFU förordar att bestämmelser i RF utformas i enlighet med det sagda.

Remissutfallet i fråga om det som YFU har föreslagit beträffande demonstrationer och allmänna sammankomster är oenhetligt. Några remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller föreslagit ytterligare förstärkningar av skyddet för mötes- och demonstrationsfriheterna. Andra har avstyrkt förslaget eller ställt sig tveksamma till det, särskilt när det gäller förslaget att avskaffa tillståndstvånget.

Parallellt med att YFU har lagt fram sitt grundlagsförslag har reglerna om allmänna sammankomster setts över av ordningsstadgutredningen. Utredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1985:24) Ordningsslag föreslagit bl. a. en ny lag om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Den är avsedd att ersätta de regler om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som nu finns i lagen om allmänna sammankomster och allmänna ordningsstadgan (1956:617). Regleringen av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skall enligt förslaget i allt väsentligt överensstämma med vad som gäller i dag. Detta innebär bl. a. att tillståndskravet skall behållas för sammankomster på allmän plats.

Enligt ordningsstadgutredningens mening ger ett anmälningsförfarande kombinerat med möjligheter att utfärda ordningsföreskrifter inte tillräckliga garantier för att allmänna sammankomster skall kunna hållas på allmän plats utan fara för ordning och säkerhet. De nu gällande bestämmelserna innebär däremot att polismyndigheten har en viss möjlighet att sätta "kraft bakom orden", om en överenskommelse med en sökande om t. ex. tid eller plats för sammankomsten inte kan uppnås. Polismyndigheten kan då vägra att ge tillstånd till sammankomsten eller upplösa den om den ändock kommer till stånd. Utredningen anser att man inte kan bortse från att polisens befogenheter i inte ringa grad har bidragit till att mötes- och demonstrationsfriheterna har kunnat utövas på ett i huvudsak smidigt och friktionsfritt sätt. Bestämmelser som omöjliggör en tillståndsprovning kan därför enligt utredningen snarare befaras motverka yttrandefrihetens och mötesfrihetens intressen (SOU 1985:24 s. 349 f).

Ordningsstadgutredningens betänkande har remissbehandlats. Förslaget övervägs f. n. i regeringskansliet.

För min del ser jag ett betydande värde i YFU:s förslag i syfte att förebygga ett tvivelaktigt handhavande av myndigheternas befogenheter gentemot medborgare som vill utöva sin frihet att ordna och delta i demonstrationer och sammankomster. Den faktiska innebörden av vad som redan gäller torde emellertid i själva verket inte ligga långt från vad YFU har föreslagit. Utredningen anser själv att föreskrifter i ordningsfrågor kan behövas för att tillgodose allmän ordning och säkerhet vid demonstrationer och sammankomster. Under remissbehandlingen har påpekats att sådana ordningsregler måste kunna avse t. ex. tid och plats för en demonstration. Den reella innebörden av en sådan reglering ligger i praktiken mycket nära en ordning med krav på tillstånd.

Någon kritik av den hittillsvarande tillämpningen av de regler som nu gäller i fråga om demonstrationer och allmänna sammankomster har inte kommit fram i lagstiftningsärendet. Det finns goda skäl som talar för den nuvarande ordningen med krav på tillstånd — skäl som inte kan avfärdas utan vidare. De kommer att prövas ytterligare vid den fortsatta beredningen av ärendet om en översyn av allmänna ordningsstadgan och angränsande författningar på grundval av ordningsstadgutredningens betänkande. Frågan huruvida tillståndskravet skall upprätthållas i vanlig lag bör prövas i det sammanhanget. I det här ärendet vill jag endast göra det ställningstagandet att jag anser att övervägande skäl talar mot att man i grundlag inför ett förbud mot krav på tillstånd för demonstrationer och allmänna sammankomster.

Inte heller bör enligt min mening utredningens övriga förslag om ändringar av de materiella reglerna i RF om mötes- och demonstrationsfriheten genomföras. De begränsningar i fråga om inskränkingsändamålen som framgår av 2 kap. 14 § RF får anses tillräckliga. Den närmare regleringen inom dessa ramar bör liksom hittills göras i vanlig lag.

YFU har pekat på att den möjlighet som finns för regeringen och länsstyrelserna att förbjuda sammankomster och demonstrationer inte har annat stöd i RF än punkt 6 i övergångsbestämmelserna. Utredningen har därför föreslagit en komplettering av föreskrifterna i RF som skall ge ett sådant stöd. Jag kan i huvudsak ställa mig bakom förslaget.

Däremot behövs inte här någon möjlighet att begränsa dessa friheter genom föreskrifter om förhandsgranskning av filmer och videogram som skall visas offentligt. I den mån sådan förevisning sker vid en allmän sammankomst kommer enligt mitt förslag TF att vara tillämplig och inte RF. Den bestämmelse i övergångsbestämmelserna till 1976 års ändringar i RF (SFS 1976:871) som nu ger stöd åt sådana begränsningar kan därför upphävas.

**Mitt förslag:** Systemet med ensamansvar för en utgivare på radio- och TV-området skrivs in i grundlag. Ett motsvarande ensamansvar införs också för de övriga uttrycksformer som omfattas av grundlagsförslaget. Ansvaret skall i första hand ligga på en särskilt utsedd utgivare. I andra hand skall den ansvara som bedriver verksamheten. Denne skall också utse utgivaren. I fråga om ljudupptagningar skall ansvaret dock inte tvunget ligga på en utgivare annat än om detta är särskilt föreskrivet i lag. Det skadeståndsrättsliga ansvaret utformas efter mönster av det som gäller i fråga om tryckta skrifter.

**Utredningens förslag** överensstämmer i princip med mitt. Dock skall det vara obligatoriskt att utse en utgivare även i fråga om ljudupptagningar.

**Remissinstanserna:** YFU:s förslag har i sina huvuddrag mottagits positivt av remissinstanserna. En viss tveksamhet framkommer emellertid i fråga om vissa nya medier, t. ex. telefaksimil.

**Skälen för mitt förslag:** Det speciella ansvarighetssystemet är ett av de bärande inslagen i TF.

Principen att en person ensam skall stå det straffrättsliga ansvaret för innehållet i en tryckt skrift motiveras i främsta rummet av att hot om straff för medverkan till tryckfrihetsbrott skulle kunna verka hämmande på yttrandefriheten. De som är verksamma vid tillkomsten av tryckta skrifter kan befaras dra sig för att lämna sin medverkan till skrifter som kan ådra dem straff. Det kan särskilt gälla skrifter med ett samhällskritiskt innehåll.

Ensamansvaret medför å andra sidan också att beivrande av tryckfrihetsbrott underlättas. Ett ingripande behöver i allmänhet inte föregås av några tidsödande utredningar om vem som i en given situation är den ansvarige.

Med ensamansvaret sammanhänger TF:s regler om ansvarsfrihet för meddelare och anonymitetsskydd för medverkande. Regelsystemet syftar till att säkerställa att nyhetsmaterial och upplysningar når offentligheten även i de fall då innehållet är känsligt eller åsikterna obekväma.

Det speciella ansvarighetssystem som har utvecklats i fråga om tryckta skrifter har sedan år 1966 efterbildats genom lagstiftning för de olika formerna av radio- och TV-sändningar. Ett principiellt ensamansvar gäller nu enligt radioansvarighetslagen, lagen om ansvarighet för närradio, lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar och lagen om ansvarighet för radio- och kassettidningar. Enligt min mening är det närmast självklart att ett sådant ensamansvar på radio- och TV-området nu bör bli föremål för grundlagsreglering.

För övriga medier råder inte något undantag från allmänna regler om straffrättsligt ansvar. Om ett straffbart yttrande förmedlas genom en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder, är alltså den av de medverkande ansvarig som gärningsman som enligt gängse föreställningssätt och språkbruk naturligen kan anses stå närmast brottet. Ingenting utesluter att flera är gärningsmän. De som inte är gärningsmän kan straffas för sin delaktighet enligt reglerna om ansvar för medverkande.

Det kan hävdas att den särskilda ansvarighetsordningen och de med den förbundna reglerna om meddelarskydd och rätt till anonymitet inte bör gälla för andra uttrycksformer än dem som är viktigast för nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen, dvs. pressen samt radio och TV. En utvidgning av reglernas tillämplighet utöver dessa medier kan tänkas leda till att hela systemet sätts i fråga också på de områden där det nu gäller. Frågan har ställts i vad mån pressens och uppgiftslämnarens omdöme när det gäller att hantera ömtåligt material har sin motsvarighet inom andra medier.

Å andra sidan kan sägas att framställningar med ett känsligt eller obehövligt innehåll bör skyddas även om de framförs i ett medium som till största delen används på ett sätt som gör att skyddet inte behöver tas i anspråk. Man kan som YFU påpekar inte heller bortse från möjligheten att tekniska och ekonomiska förändringar styr över nyhetsflödet från ett medium till ett annat. Inte heller bör man glömma att behandlingen av känslig information sker under straffrättsligt ansvar.

Jag fäster stor vikt vid de skäl som kan anföras för ett ensamansvar. Det kan också framhållas att ensamansvaret enligt TF gäller inte bara i fråga om periodiska skrifter utan också andra tryckta skrifter som ju ofta inte har samma betydelse för nyhetsförmedling och opinionsbildning som tidningspressen. Det finns alltså enligt min mening goda skäl att införa ett sådant ansvar för de uttrycksformer där det nu saknas men kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Möjligheterna att utforma ett ensamansvar beror som YFU framhåller främst på om den ansvarige kan på förhand kontrollera de yttranden som framförs. Förutsättningarna för det är uppenbarligen bäst i sådana fall där yttrandena sprids i tekniskt fixerad form. Som framgår av avsnitt 3.2.1 anser jag att det speciella ansvarighetssystemet bör reserveras för sådana uttrycksformer. Jag behandlar nu de olika uttrycksformerna i tur och ordning. Sist berör jag det skadeståndsrättsliga ansvaret.

#### *Filmer och videogram*

Offentlig visning av filmer och videogram spelar f. n. en underordnad roll som nyhetsmedium. Detsamma gäller annan direkt spridning av bildupptagningar till enskilda. Framställningsformerna rymmer dock en möjlighet till nyhetsförmedling. Den kan visa sig både nödvändig och effektiv. Redan nu har bildupptagningarna uppenbarligen betydelse för opinionsbildningen i mera vidsträckt bemärkelse. Som konstnärlig uttrycksform har filmerna och videogrammen särskilt stor betydelse.

I fråga om filmer och videogram är möjligheterna att genomföra ett särskilt ansvarighetssystem goda. Innehållet är tekniskt fixerat. Den ansvarige har därför goda möjligheter att överblicka vad som offentliggörs. Det kan utan större svårighet klargöras för utomstående vem som bär ansvaret för framställningen.

Det speciella ansvarighetssystemet skulle givetvis även i fråga om filmer och videogram tjäna till att undanröja hinder för upplysningar som kan vara värda att befordra till offentligheten som nyheter. Men även en annan fördel står att vinna. Jag tänker på möjligheterna att komma till rätta med vissa avarter inom framställningsformerna.

I avsnitt 3.3 har jag nämnt frågan om förhandsgranskning av filmer och videogram. Mitt förslag i ämnet redovisas närmare i avsnitt 3.6.2. Den nu gällande ordningen att filmer och videogram inte får förevisas offentligt utan godkännande av statens biografbyrå rubbas inte av vad jag där föreslår. Grundlagen skall alltså tillåta att biografcensuren fortsätter.

Möjligheterna att motverka extrema våldsskildringar och pornografi skall också förbättras enligt vad jag föreslår i detta ärende. Jag syftar på förslagen om straff för offentliggörande av vissa sådana skildringar i stillbilder och rörliga bilder. De inskränkningar i yttrandefriheten som alltså skall få förekomma bl. a. i fråga om filmer och videogram är avsedda att ge möjligheter att stävja spekulatior i extrema våldsskildringar och pornografiska framställningar med våldsinslag.

Behovet av medel mot en sådan spekulatior har tilltagit i takt med att videotekniken slagit igenom som ett sätt att sprida bildframställningar till hemmen. Missförhållandena på området – främst bestående i att barn och ungdom alltför lätt kom åt videogram med grova våldsskildringar – ledde till att videovåldslagen infördes år 1981. År 1985 beslutades vissa skärpningar i lagen (prop. 1984/85:116, KU 1985/86:11, rskr. 40, SFS 1985:989).

I det sammanhanget berörde jag frågan om ansvarig utgivare för filmer och videogram. Jag ansåg att frågan krävde noggranna överväganden som inte lämpligen borde göras i det begränsade ärende som var aktuellt då. I stället avsåg jag att återkomma till frågan i samband med behandlingen av YFU:s huvudbetänkande i dess helhet.

När jag nu på nytt tar upp frågan om att införa det speciella ansvarighets-systemet för filmer och videogram kan jag först konstatera att YFU:s förslag i den delen har fått ett gynnsamt mottagande av remissinstanserna. Många tillstyrker förslaget eller lämnar det uttryckligen utan erinran. Några framför meningar som går ut på att åtal i producent-, importörs- eller distributionsledet förmodligen är effektivare som medel mot brottsliga våldsskildringar än att ställa den enskilde videogramuthyraren till svars.

I samband med 1985 års ändringar i videovåldslagen nämnde jag de farhågor för missbruk med bulvaner m. m., som företrädare för videobranschen fört fram. Om ensamansvaret införs i sammanhang med att TF:s system efterbildas mera fullständigt i fråga om filmer och videogram, anser jag dock att det bör gå att komma till rätta med dessa olägenheter. Det förslag till ansvarighetsregler som YFU har lagt fram bygger i likhet med TF bl. a. på att utgivaren skall ha ett bestämmande inflytande över framställningens innehåll och offentliggörande. Saknar han det eller är han utsedd för skens skull, faller ansvaret för framställningens innehåll på den som har ansvaret för att utse utgivaren. Kan det inte fastställas vem det är, ansvarar den som offentligen återger framställningen eller sprider denna på annat sätt. Ett genomförande av det speciella ansvarighetssystemet i enlighet med YFU:s förslag bör alltså kunna leda till en väl fungerande ansvarighetsordning.

För ett införande av ensamansvar för filmer och videogram talar också det sätt på vilket framställningar i dessa medier vanligen kommer till. En upptagning av rörliga bilder som är avsedd för spridning bland allmänheten är i regel en produkt av många medverkandes insatser. Under sådana

förhållanden är det inte alltid självklart vem eller vilka som enligt allmänna straffrättsliga regler skall anses som ansvariga för brottet. Om detta i stället är klart på förhand, underlättas ingripanden mot framställningar som överskrider yttrandefrihetens gränser. Ställningen som utgivare kan därtill såvitt gäller det stora flertalet videogram stärka den utseddes känsla av ansvar för produkten, så att han avstår från att offentliggöra framställningar som saknar annat syfte än att exploatera våldsskildringarna och pornografin.

Enligt YFU:s förslag skall utgivaren utses av den som driver verksamheten. Verksamhet för utgivande av ljud- och bildupptagningar torde i de allra flesta fall bedrivas i ordnade associationsrättsliga former. Ansvar för att en utgivare utses ligger alltså på det företag som producerar framställningen. I fråga om importerade framställningar ligger ansvaret på den som här i riket lämnar ut upptagningen för spridning eller offentlig återgivning, dvs. normalt importören.

De regler som har föreslagits av YFU leder alltså till att ansvaret för innehållet i upptagningar av rörliga bilder fästs så högt som möjligt i spridningskedjan. Detta bör bidra till att möjligheterna att ingripa mot spridning av filmer och videogram med extrema våldsskildringar förbättras.

Möjligheterna att genomföra ett ensamansvar för filmer och videogram är goda. Skälen för en sådan ordning är enligt min mening starka. Därför är min uppfattning att det straffrättsliga ansvaret för framställningar som offentliggörs genom filmer och videogram bör bäras av en ensam, på förhand bestämd person. Det mest ändamålsenliga sättet att uppnå detta är att föreskriva att varje upptagning av detta slag skall ha en särskild utgivare. Jag förordar därför ett sådant system, där ansvaret i andra hand bör ligga på den som driver verksamheten och i tredje hand på spridaren.

Utgivaren bör vara densamme, oavsett i vilken form en film eller ett videogram hålls allmänheten till handa – genom offentlig visning, spridning av exemplar genom försäljning eller uthyrning eller på annat sätt. En förutsättning för att utgivaren skall ha ett sådant ansvar bör vara att hans identitet anges antingen i själva filmen eller videogrammet (t. ex. på samma sätt som en översättares namn anges) eller – i fråga om exemplar som sprids till allmänheten – på en etikett eller jämförbart sätt på exemplaren av upptagningen.

För utgivarens behörighet bör gälla samma krav som i fråga om utgivare av periodiska skrifter och radio- och TV-program.

### *Ljudupptagningar*

Inte heller ljudupptagningar, dvs. bandinspelningar, grammofonskivor och liknande, spelar i dag någon stor roll som nyhetsmedium. Men på samma sätt som bildupptagningarna är de av väsentlig betydelse för opinionsbildningen i vidare bemärkelse, samtidigt som de rymmer en möjlighet för nyheter att nå offentligheten på nya vägar. Jag kan i det sammanhanget erinra om de s. k. kassettidningarna, dvs. ljudupptagningar med samma eller likartat innehåll som periodiska skrifter. Vidare har ljudupptagningarna stor betydelse som konstnärlig uttrycksform.

Samma skäl som beträffande bildupptagningarna talar för att man skall införa ensamansvarighet för framställningar i ljudupptagningar. Även i fråga om ljudupptagningarna finns goda möjligheter att genomföra ett ensamansvar. Upptagningarna offentliggörs i tekniskt fixerat skick och innehållet kan kontrolleras av den ansvarige. Det kan dock övervägas att av praktiska skäl avvika något från vad som föreslagits i fråga om bildupptagningarna.

Ett ensamansvar som bygger på att en utgivare utses för med sig vissa administrativa bestyr. En utgivare skall utses och hans namn skall göras tillgängligt för allmänheten. En stor del av ljudupptagningarna innehåller musik, som mycket sällan kan ge anledning till ingripanden i yttrandefrihetsrättslig ordning. Med tanke på det framstår en skyldighet att för varje upptagning utse och tillkännage en utgivare som en föga meningsfull belastning.

I fråga om tryckta skrifter föreligger skyldighet att utse en utgivare endast för den periodiska pressen. Andra tryckta skrifter behöver inte ha någon utgivare. För dem ansvarar i stället författaren, om han har givit sig till känna. Har skriften utgivits anonymt, ansvarar normalt förläggaren. I andra hand ansvarar i så fall tryckaren eller utspridaren för innehållet. Bortsett från vad som gäller om antologier svarar utgivaren, dvs. i dessa sammanhang den som tillhandahållit skriften för tryckning och utgivning, för innehållet i en icke periodisk skrift endast om författaren var avliden när skriften utgavs.

I fråga om ljudupptagningar skulle en lämplig ordning kunna vara att den som medverkar som t. ex. vokalist själv bär det straffrättsliga ansvaret för vad han framför i en ljudupptagning, om hans identitet anges i upptagningen eller på exemplaren av denna. Har en särskild utgivare utsetts och finns uppgift om vem som är ansvarig utgivare i upptagningen eller på exemplaren av denna, bör dock utgivaren bära första-handsansvaret i stället för övriga medverkande under förutsättning att han liksom särskilt utsedd utgivare i andra fall inte är utsedd för skens skull e. d. och att han uppfyller de behörighetsvillkor som bör gälla. I annat fall bör den ansvara i vilkens verksamhet utgivningen sker. Det kan innebära att en företrädare för ett skivbolag blir ansvarig. I sista hand bör ansvaret falla på den som sprider upptagningen.

Den ordning som jag nu har skisserat skulle i viss mån motsvara den som enligt 4 § andra stycket radioansvarighetslagen gäller för vissa direktsändningar hos Sveriges Radios programföretag. Det skulle alltså vara möjligt för den som bedriver verksamheten att bestämma om ett särskilt utgivaransvar skall gälla eller om var och en som medverkar i upptagningen skall bära ansvaret för yttrandefrihetsbrott som han begår genom att vara så att säga upphovsman i den delen. En skillnad mellan ljudupptagningarna och radio- och TV-programmen skulle dock vara att i det förra fallet den medverkande skulle ha ansvaret i de fall någon särskild utgivare inte har detta, medan det i det senare är programmets utgivare som är ansvarig, om ansvaret inte i särskild ordning har överförts på de medverkande.

Med den av mig angivna ordningen i fråga om ansvaret för ljudupptagningar kan man uppnå den fördelen att utgivarsystemet kan användas i de

fall där detta är motiverat, medan man slipper det onödiga krånglet med att utse och ange utgivare i det stora flertalet fall där det i praktiken aldrig kan bli aktuellt med något särskilt ansvar. Jag vill dock understryka att mitt förslag innebär ett undantagslöst inordnande av ljudupptagningarna under det detaljerade grundlagsskydd för yttrandefriheten som jag föreslår i detta ärende. Den ansvarige är alltid utpekad på förhand och en ljudupptagning omfattas alltid av grundlagsskyddet. Förslaget skiljer sig därför på avgörande punkter från den valfrihet som YFU föreslagit för utställningarnas och de sceniska framställningarnas del och som jag ställt mig avvisande till i det föregående.

En speciell fråga är vilka medverkande som bör komma i fråga som ansvariga. Man kan urskilja olika kategorier av medverkande. Vissa är upphovsmän i den mening detta begrepp har i t. ex. 7 kap. 3 § TF. Det avser där författare, illustratörer, fotografer och andra därmed jämförbara personer (prop. 1975/76:204 s. 130). I fråga om ljudupptagningar är det författare och tonsättare som står i förgrunden. I praktiken är det författarna som det är aktuellt att ställa till ansvar.

En annan kategori medverkande är vad som kan kallas utövande konstnärer, dvs. de som i egenskap av sång- och musiktartister, uppläsare osv. återger upphovsmannens framställning genom att framträda i upptagningen.

De två nu angivna kategorierna bör enligt min mening bära det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för upptagningar utan särskilt utsedd utgivare. En förutsättning för deras ansvar bör dock vara att de är att anse som gärningsmän enligt allmänna regler. Vidare bör de inte vara anonyma, dvs. deras identitet skall anges i upptagningen eller på exemplar av denna. Givetvis bör ljudupptagningen också ha offentliggjorts med deras samtycke.

Ansvaret för yttranden av anonyma medverkande av nu angivet slag bör vila på den som därefter står i tur i ansvarskedjan, dvs. den som bedriver verksamheten i fråga, t. ex. en företrädare för ett skivbolag.

Övriga kategorier av medverkande till att en ljudupptagning får ett visst innehåll – producenter, inspelningspersonal, tillverkare av exemplar m. fl. – bör däremot inte komma i fråga för något yttrandefrihetsrättsligt ansvar i första hand.

Den ordning med ett frivilligt utgivaransvar som jag således förordar kan emellertid i vissa fall vara mindre lämplig. Jag tänker då på t. ex. sådana kassettidningar som inte har bara en enda periodisk skrift som förlaga. Enligt lagen om ansvarighet för radio- och kassettidningar skall en kassettidning som innehåller en sammanställning av material ur flera periodiska skrifter under vissa förutsättningar ha en särskild utgivare. En sådan reglering kan visa sig lämplig också i andra fall. Jag föreslår därför att grundlagen skall ge möjlighet att i vanlig lag föreskriva om ett obligatoriskt utgivaransvar.

I fråga om kassettidningar med bara en periodisk skrift som förlaga bör – som YFU föreslår – ansvarigheten regleras direkt i grundlag och med samma sakliga innehåll som f. n. Det betyder att de bör jämföras med en tidningsbilaga eller en löpsedel. Om det blir vanligare än i dag att böcker



kommer ut också i form av ljudupptagningar, kan en motsvarande reglering tänkas bli aktuell för andra än periodiska skrifter som trycks.

Liksom i fråga om filmer och videogram bör det vara en förutsättning för att utgivaren skall anses ansvarig att hans identitet anges antingen i själva upptagningen eller på de exemplar som sprids till allmänheten. Vidare bör han givetvis uppfylla de sedvanliga behörighetsvillkoren m. m.

### *Radio och TV samt andra sändningar till allmänheten*

Som jag förut har nämnt gäller i dag ensamansvar för sådana radio- och TV-sändningar som är tillståndspliktiga därför att de riktas till allmänheten. Den ordningen har växt fram med början för de rikstäckande sändningarna. Den har senare införts också för de mera begränsade eter- och trådsändningarna. Ansvarighetsordningen har byggts upp efter mönster av TF. Vissa undantagsregler för direktsändningar saknar dock förebild i TF.

YFU föreslår att varje program i eter- eller trådsändning skall ha en utgivare. Utgivaren skall bära ansvaret för yttrandefrihetsbrott i programmet. Undantag för direktsändningar skall kunna föreskrivas i vanlig lag.

Förslaget innebär att de radio- och TV-sändningar som nu sker under ensamansvar skall göra det också i fortsättningen. Enligt den begrepps- bildning som ligger till grund för utredningens förslag innebär det emellertid också att sådana nya medier som text-TV, teledata och telefaksimil läggs under ensamansvar för en utgivare.

Förslaget att ensamansvaret på radio- och TV-området till allmänheten skall grundlagsfästas svarar mot en tanke som länge har varit aktuell. Radio och TV har numera en sådan betydelse för samhällslivet att det yttrandefrihetsrättsliga skyddet för dessa medier har allmänt ansetts böra ges samma styrka som det som gäller för tryckta skrifter.

Det speciella ansvarighetssystemet är i dag en väl fungerande ordning på det radorättsliga området. Inga skäl talar för något annat än att det bör bestå. Förslaget att ge huvuddragen av ansvarighetsordningen ett fäste i grundlag bör därför genomföras.

Liksom f. n. bör gälla att vissa sändningar inte omfattas av ett krav i grundlag på att utgivare skall finnas. Jag tänker då t. ex. på satellitsändningar och vidaresändningar från satelliter i fast trafik (3 § lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar) och av TV-program från Finland (3 § lagen 1986:3 om rundradiosändning av finländska televisionsprogram). Sådana sändningar bör undantas från det speciella ansvarighetssystemet och över huvud taget från huvudparten av de grundlagsregler som enligt mitt förslag skall gälla för eter- och trådsändningar.

Ansvarighetsordningen är något olika utformad i de olika radorättsliga ansvarighetslagarna. Enligt radioansvarighetslagen skall varje radioprogram ha en utgivare med uppgift att förebygga yttrandefrihetsbrott. Enligt lagen om ansvarighet för närradio skall utgivaren utses för hela programverksamheten. Lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar ger möjlighet att utse en utgivare för ett kabelsändarföretags hela programverksamhet eller för en viss kanal. Lagen om ansvarighet för radio- och kassettidningar innehåller olika regler om utgivarskapet för sådana radiotidningar

som är versioner av en enda förlaga och för radiotidningar som innehåller en sammanställning av material ur mer än en förlaga. För en förlagetrogen radiotidning ansvarar den som är utgivare för den periodiska skrift som utgör förlagan. För en sammanställning ur flera förlagor skall en särskild utgivare utses.

De radorättsliga ansvarighetslagarna – utom radioansvarighetslagen – innehåller vidare regler om ställföreträdare för utgivaren. Sådana regler finns även i TF.

Det förslag till grundlagsreglering av det särskilda ansvarighetssystemet som YFU har lagt fram lämnar utrymme för de lösningar som har valts för de olika typerna av eter- och trådsändningar till allmänheten, vilkas yttrandefrihetsrättsliga villkor nu framgår av de skilda radorättsliga ansvarighetslagarna. YFU anser att skillnaderna gäller detaljer som inte behöver regleras i grundlag. YFU föreslår dock att reglerna om utgivaransvaret för förlagetrogna radiotidningar skall regleras direkt i grundlagen med samma sakliga innebörd som i dag.

Jag finner förslaget i detta avseende i huvudsak väl avvägt. Det väsentliga är att principen om ett ensamansvar grundlagsfästs. Jag anser dock att grundlagsregleringen av utgivarsystemet bör vara något mera utförlig än i utredningsförslaget. Mindre skillnader i utformningen, som kan vara betingade av praktiska behov, bör kunna framgå av vanlig lag. Jag återkommer till dessa frågor i samband med följdlagstiftningen.

Något som däremot bör klargöras på ett annat sätt än vad YFU har gjort är att regler om ställföreträdare för utgivare får ges i vanlig lag. YFU:s förslag utgår från att sådana regler skall kunna ges, men detta har inte kommit till klart uttryck i den föreslagna grundlagstexten. Jag anser att reglerna bör ges en tydligare avfattning.

Som jag nyss nämnde leder YFU:s förslag till att ett ensamansvar införs också för vissa nya typer av sändningar. Enligt YFU gäller det närmast text-TV, teledata och telefaksimil.

De nu nämnda medierna är nya företeelser som ännu inte kan sägas ha funnit några slutliga användningsformer eller tekniska lösningar. För en närmare beskrivning av dem får jag hänvisa till YFU:s betänkande (SOU 1983:70 s. 120 ff).

Sändningar i de nya framställningsformer som jag nu talar om kan ske till allmänheten via etern eller genom tråd. Medierna kan tänkas få betydelse för nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen. Det finns därför goda skäl att låta det speciella ansvarighetssystemet gälla för dem.

Bland remissinstanserna har en viss tveksamhet kommit till uttryck i fråga om förutsättningarna för att grundlagsreglera de nya mediernas villkor. JO menar att det är nödvändigt att avvakta utvecklingen på det tekniska området. TT pekar särskilt på de svårigheter som kan vara förknippade med ett ensamansvar för teledata. I extremfallet med mycket stora databaser med information från många uppgiftslämnare blir svårigheterna att överblicka innehållet nästan oöverstigliga. Som alternativ till ett obligatoriskt ensamansvar pekar TT på möjligheten att delegera ansvaret till varje uppgiftslämnare. En liknande synpunkt har framförts av televerket.

För egen del finner jag möjligheterna att genomföra det speciella ansva-

righetssystemet goda när det gäller text-TV och telefaksimil. I fråga om dessa medier kan också behovet av ett yttrandefrihetsrättsligt skydd framträda särskilt påtagligt. Text-TV används redan nu som ett komplement till vanlig TV och bör när så sker följa samma principer i fråga om ansvarighet. Text-TV som fungerar som teledata bör följa samma regler som detta medium i övrigt. Beträffande telefaksimil i form av förlagetrogna versioner av en periodisk skrift bör gälla detsamma som i fråga om motsvarande slag av radio- och kassettidningar.

När det gäller teledata – eller med en kanske vanligare term "videotex" – är det inte lika lätt att ta ställning för ett ensamansvar. Teledata kan antas komma att till stor del användas för att ge allmänheten tillgång till uppgifter som normalt är utan större intresse från yttrandefrihetssynpunkt. Jag tänker nu på sådant som tidtabeller, prisuppgifter och adresser. I den mån uppgifter i teledata sprids från mycket stora databaser kan man vidare komma till en gräns där det inte längre är rimligt att låta ansvaret bäras av en person ensam. Det kan sägas även med hänsyn tagen till att en utgivare i praktiken ofta är hänvisad att i ganska betydande utsträckning förlita sig på medarbetarens kunskaper och omdöme när det gäller att undvika lagbrott i en publicistisk verksamhet. Särskilt betänkligt framstår ett ensamansvar för databaser där också utomstående får föra in uppgifter. Också när det gäller behovet av att i efterhand kunna ta del av vad som har förmedlats möter vissa svårigheter i fråga om teledata. Skyldighet att för efterhandsgranskning bevara inaktuellt material i en databas, vars innehåll förnyas med korta intervall, kan medföra kostnader som påtagligt försvårar verksamheten.

Sammantagna gör de förhållanden som jag nu har pekat på att jag inte finner förslaget att genomföra det speciella ansvarighetssystemet för teledata självklart. Samtidigt måste erkännas att önskemålet att skapa goda förutsättningar för nyhetsförmedling och opinionsbildning är angeläget även i fråga om teledata.

En utväg skulle som TT har pekat på kunna vara att låta ansvaret för vad som förmedlas från en databas vila på den som har lämnat uppgiften för spridning från basen. Men detta skulle leda till att en databas kunde ha ett stort antal utgivare. I själva verket har man i så fall avlägsnat sig från ensamansvaret i så hög grad att det är oegentligt att tala om ett sådant ansvar.

En annan lösning skulle kunna vara att göra ensamansvaret för databaslagrad information som är tillgänglig för allmänheten frivilligt. En sådan utväg har förordats av massmediekommittén (SOU 1984:65 s. 424).

Enligt massmediekommittén kan information med en opinionsbildande roll i viss mån komma att spridas till allmänheten från databaser. Den övervägande delen av vad som förmedlas på sådant sätt kan dock väntas bli av annat slag. Obligatoriska regler om ensamansvar skulle därför innebära att onödiga krav ställdes på ägarna av de databaser som framför allt förmedlar från yttrandefrihetssynpunkt okontroversiell information.

En invändning som kan riktas mot förslaget om ett frivilligt ensamansvar är att det gör meddelarskyddet mindre verkningsfullt. 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 kan inte heller bortse från risken att en meddelare felaktigt förlitar sig på att ensamansvar gäller i fråga om en viss teledatabas. Sådana misstag kan undergräva hela teledatateknikens ställning som nyhetsmedium och kanal för förmedling av obekväma eller känsliga upplysningar.

Mina överväganden om ensamansvaret för teledata har lett till den slutsatsen att osäkerheten om hur teledata i framtiden kommer att användas är så stor att man nu inte i grundlag bör låsa fast något visst ansvarssystem. Jag föreslår därför att detta medium lämnas utanför grundlagsregleringen. Eftersom mediet f. n. knappast har någon betydelse från informationsfrihets- och opinionsbildningssynpunkt kan detta inte anses äventyrligt av hänsyn till yttrandefrihetens intresse. Skulle det visa sig att teledatas betydelse i detta hänseende kommer att öka – exempelvis på det sättet att man genom detta medium kommer att förmedla innehållet i tidningar – måste emellertid frågan övervägas på nytt. Det finns då möjlighet att till en början reglera ansvaret för yttranden i sådana datasystem i vanlig lag.

### *Skadestånd*

Det speciella ansvarighetssystemet enligt TF och radiolagstiftningen gäller inte bara i fråga om straff. Också möjligheterna att få skadestånd för rättskränkningar som skett genom yttranden i press, radio och TV är begränsade på så sätt att anspråk inte kan riktas mot någon annan medverkande än den som är straffrättsligt ansvarig. Vid sidan om honom ansvarar emellertid också den som driver utgivnings- eller sändningsverksamheten för skadeståndet.

Enligt YFU:s förslag skall dessa principer grundlagsfästas för alla yttrandeformer som omfattas av det nya grundlagsskyddet. Jag kan ansluta mig till YFU:s ståndpunkt såvitt gäller de medier som enligt mitt förslag skall falla under grundlagens skydd.

## 3.6 Yttrandefrihetsbrotten

### 3.6.1 Grundlagsregleringen av yttrandefrihetsbrotten

**Mitt förslag:** I grundlagen skall regleras i vilka fall ingripande får ske mot missbruk av yttrandefriheten i de medier som skall omfattas av det särskilda skyddet. Däremot skall TF inte uttryckligen ange gränsen för exklusivitetsprincipens tillämpningsområde. De gärningar som i dag är straffbara som tryckfrihetsbrott skall vara straffbara som yttrandefrihetsbrott i samma omfattning i de andra medierna. Kravet på dubbel täckning skall gälla även för brott i dessa medier. Uppdelningen av tryckfrihetsbrotten i otillättna yttranden och otillättna offentliggöranden skall upphöra.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet är i stort sett positivt. Flertalet av de remissinstanser som uttalar sig i frågan tillstyrker YFU:s förslag eller lämnar det uttryckligen utan erinran.

**Skälen för mitt förslag:** Som jag nämnde inledningsvis är ett av inslagen i skyddet för tryckfriheten att ingripanden på grund av missbruk av tryckfriheten får ske bara om tryckfrihetsbrott föreligger. Jag nämnde då också att det finns två olika slags tryckfrihetsbrott: otillåtet yttrande (7 kap. 4 § TF) och otillåtet offentliggörande (7 kap. 5 § TF). I ett otillåtet yttrande är det tankeinnehållet som är lagstridigt, medan det brottsliga i ett otillåtet offentliggörande ligger i publiceringen av något som skall hållas hemligt.

För att någon skall kunna fällas till ansvar för tryckfrihetsbrott krävs att gärningen är straffbar också enligt vanlig lag, dvs. i praktiken BrB. Genom detta krav på s. k. dubbel täckning uppnås den värdefulla effekten att det straffbara området inte kan utvidgas utan grundlagsändring men däremot inskränkas redan genom en ändring i vanlig lag. Kravet att gärningen skall vara straffbar även enligt vanlig lag har dock fått en något annorlunda utformning beträffande brottet otillåtet yttrande än beträffande otillåtet offentliggörande.

Vilka gärningar som kan bestraffas som otillåtet yttrande framgår av de detaljerade brottsbeskrivningarna i 7 kap. 4 § TF, den s. k. brottskatalogen. I TF beskrivs här fullständigt de olika brotten. I 7 kap. 5 § saknas däremot motsvarande detaljerade brottsbeskrivningar. Vad som skall anses som otillåtet offentliggörande bestäms därför i stor utsträckning av regler i vanlig lag. Jag återkommer till brottet otillåtet offentliggörande i avsnitt 3.6.5.

I brottskatalogen uppräknas under tolv punkter ett antal brott som skall anses som otillåtet yttrande. Det är fråga om högförräderi, krigsanstiftan och andra sådana brott mot staten samt uppvigling, hot mot eller missaktning för folkgrupp, ärekränkning och barnpornografibrott. Rekvisiten för brotten är angivna efter förebild i motsvarande beskrivningar i BrB.

Jag har också redan nämnt att det på det radiorättsliga området finns ett skydd liknande det som gäller för tryckta skrifter, nämligen för radio- och TV-sändningar från Sveriges Radio-koncernen, för lokala kabelsändningar, för närradion samt för radio- (och kassett-) tidningar. För samtliga dessa former av eter- eller trådsändningar finns särskilda ansvarighetslagar i vilka det sägs att missbruk av yttrandefriheten i program medför ansvar och skadeståndsskyldighet endast när gärningen innefattar yttrandefrihetsbrott. Med yttrandefrihetsbrott avses framställning eller offentliggörande som enligt 7 kap. 4 eller 5 § TF skulle ha varit att anse som tryckfrihetsbrott om gärningen begåtts genom tryckt skrift (se 2 § radioansvarighetslagen, 2 § lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar, 1 § lagen om ansvarighet för närradio samt 2 och 16 §§ lagen om ansvarighet för radio- och kassettidningar).

I likhet med YFU och en här enhällig remissopinion anser jag att principen bör vara att straff- och skadeståndsrättsliga sanktioner på grund av missbruk av yttrandefriheten i medier som skall omfattas av det utvidgade grundlagsskyddet i fortsättningen endast skall få tillgripas inom samma ram som gäller för tryckta skrifter. Härigenom uppnås en angelägen för-

stärkning av skyddet för yttrandefriheten. Visserligen innebär det i dagsläget i sak inga förändringar såvitt gäller de medier som omfattas av de särskilda ansvarighetslagar jag just redogjort för. Genom att bestämmelserna i fortsättningen kommer att vara av grundlags karaktär blir dock skyddet väsentligt starkare, eftersom det inte går att utan grundlagsändring utvidga det straffbara området. Regelsystemet utsträcks också så att filmer och videogram samt ljudupptagningar kommer att omfattas av det. Detta innebär att ingripanden på straff- eller skadeståndsrättslig grund mot framställningar i dessa medier i fortsättningen kan ske endast om det är fråga om ett yttrandefrihetsbrott.

Jag har i avsnittet om yttrandefriheten och reklamen (avsnitt 3.2.4) redan diskuterat frågan om TF:s räckvidd. Som jag berörde där innebär YFU:s förslag generellt sett att grundlagens räckvidd även i fortsättningen skall avgöras med ledning av grundlagens syfte. Förslaget bygger alltså på den nuvarande ordningen att räckvidden av det skydd som TF ger mot ingripanden med stöd av bestämmelser i vanlig lag inte uttryckligen framgår av TF (jfr avsnitt 2.1). Det innebär att ingripanden även i fortsättningen kan ske enligt vanlig lag för brott begångna i de grundlagsskyddade medierna, om brottet inte berör yttrandefriheten, t. ex. om bedrägeri begås med hjälp av en framställning i tryckt skrift. YFU:s förslag har på denna punkt kritiserats av ett par remissinstanser.

För min del kan jag instämma i dessa remissinstansers uppfattning att det skulle vara värdefullt om man kunde ge uttryck åt avgränsningen av TF:s exklusivitetsprincip genom en särskild regel i grundlagen. Men som föredragande statsrådet framhöll i 1948 års proposition om TF är det knappast möjligt. MMU föreslog en regel av innebörd att det utan hinder av grundlagen skulle gälla vad som var föreskrivet i lag för det fall att framställningen i ett grundlagsskyddat medium begagnades endast som ett led i ett förfarande som var straffbart i annat hänseende än som ett överskridande av tryckfrihetens gränser. Förslaget kritiserades och ledde inte till lagstiftning. Man kan invända mot det att det inte gick så mycket längre i tydlighet än den ordning som nu gäller. Jag finner – i likhet med YFU och, som jag uppfattar det, det alldeles övervägande antalet remissinstanser – att man måste godta att grundlagsskyddets räckvidd även i fortsättningen bestäms med ledning av grundlagens syfte.

Beträffande de medier som jag föreslår skall omfattas av det särskilda skyddet uppkommer inte några andra gränsdragningsproblem än de som redan är kända på det tryckfrihetsrättsliga området. De nya mediernas karaktär möjliggör inte några andra slag av brottsliga framställningar än sådana som kan förekomma i tryck. Jag återkommer dock strax till frågan om våldsskildringar i rörliga bilder. I de nu angivna fallen kan alltså inga särskilda svårigheter följa av att TF:s princip om en särskild, exklusivt tillämplig brottskatalog skall gälla. Brottsbeteckningen bör vara yttrandefrihetsbrott för denna brottskategori.

Som kommer att framgå av avsnitt 3.6.5 förordar jag att de tryckfrihetsbrott som innefattar otillåtna offentliggöranden i fortsättningen i ökad utsträckning skall regleras mera utförligt i TF än f. n. Med hänsyn härtill är det inte längre lika motiverat att skilja mellan de två kategorierna av

tryckfrihetsbrott. Jag föreslår därför att denna uppdelning av brotten avskaffas och att termen tryckfrihetsbrott används för att beteckna båda dessa brott.

I frågan om vilka gärningar som skall kunna bestraffas som tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott har YFU haft att väsentligen utgå från gällande rättsläge. Det var endast på två punkter som YFU skulle ta upp denna fråga särskilt. Den ena gällde ingripanden mot våldsframställningar och pornografi. Den andra gällde brottet hets mot folkgrupp. YFU:s förslag i dessa delar tar jag upp i särskilda avsnitt i det följande (avsnitt 3.6.2–3.6.4). I fråga om otillåtet offentliggörande har jag redan nämnt att jag behandlar den brottstypen i avsnitt 3.6.5. I övrigt har varken YFU eller – med några få undantag – remissinstanserna några förslag till ändringar av brottskatalogen. Inte heller jag vill förorda några sådana ändringar. Beträffande viss anpassning till ändrad lydelse av BrB hänvisas till specialmotiveringen till 7 kap. 4 § TF.

### 3.6.2 Våldsskildringar i filmer, videogram m. m.

**Mitt förslag:** Kravet på förhandsgranskning av filmer och videogram som skall visas offentligt – med rätt för statens biografbyrå att förbjuda visning – skall finnas kvar för alla ålderskategorier. För filmer och videogram som sprids på annat sätt skall ingripande kunna ske i efterhand om utgivaren gjort sig skyldig till olaga våldsskildring som skall vara ett särskilt yttrandefrihetsbrott. Härigenom förbjuds sådana våldsskildringar i filmer och videogram som i dag är förbjudna enligt lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag. Nuvarande möjligheter behålls att inskränka rätten till lokala kabelsändningar, om det i en TV-kanal vid upprepade tillfällen förekommit våldsskildringar eller om kanalen varit ensidigt inriktad på sådana skildringar.

**Utredningens förslag:** Den nuvarande filmcensuren skall omvandlas när det gäller offentlig visning för vuxna. Förhandsgranskningen skall finnas kvar men inte längre vara förenad med någon möjlighet för biografbyrån att förbjuda visning av en film eller ett videogram för vuxna. Biografbyråns uppgift blir att avge ett utlåtande i frågan om en framställning innefattar olaga våldsskildring. Byråns utlåtande skall inte vara bindande för domstolarna vare sig byrån anser att en framställning innefattar olaga våldsskildring eller inte. Frågan om ett brott har begåtts genom visningen skall i båda fallen kunna prövas i efterhand av domstol i yttrandefrihetsrättslig ordning. När det gäller offentlig visning för barn skall grundlagen medge att den bindande förhandsgranskningen behålls och utsträcks till att gälla också uthyrning och försäljning. Förhandsgranskningen skall få omfatta filmer och videogram för barn och ungdom upp till 18 år.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet är mycket splittrat i frågan om förhandsgranskning för vuxna skall förekomma och om förhandsgranskning-

en i så fall skall vara bindande eller rådgivande. Även i frågan om höjning av åldersgränsen för barncensuren till 18 år är meningarna delade.

Flera remissinstanser, som i och för sig önskar censurens avskaffande, anser att det nuvarande systemet är bättre än det som har föreslagits. I frågan om förhandsgranskning över huvud taget skall finnas av filmer avsedda att visas för vuxna är meningarna delade. De remissinstanser som företräder barn och ungdom, de flesta kvinnoorganisationerna liksom de kyrkliga organisationerna anser att förhandsgranskningen skall finnas kvar och utsträckas till att också omfatta uthyrning och försäljning. Däremot anser film- och videobranschens företrädare, de flesta kulturföreträdarna och flertalet av de juridiska instanserna att tiden nu är mogen att avskaffa filmcensuren för vuxna. Också biografbyrån har den uppfattningen.

Den nya 18-årsgränsen är de flesta remissinstanserna kritiska till. Skolöverstyrelsen, biografbyrån, statens filmgranskningsråd och statens barnfilmnämnd är dock positiva.

**Bakgrunden till mitt förslag:** Möjligheter att ingripa mot våldsskildringar har sedan länge förelegat främst genom reglerna om filmcensuren i biograf-förordningen. Där föreskrivs bl. a. att filmer inte får godkännas för offentlig visning, om deras förevisande "på grund av det sätt, varpå händelserna skildras, och det sammanhang, vari de förekomma, kan verka förråande eller skadligt upphetsande eller förleda till brott".

Filmcensuren är omdebatterad, vilket inte är förvånande. I ett öppet samhälle väcker varje censurmöjlighet självfallet betänkligheter; i Sverige saknas också censurregler på andra områden. Frågan om filmcensurens avskaffande har därför utretts flera gånger och varit föremål för överväganden i olika sammanhang.

Filmcensurutredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1969:14) Filmen – censur och ansvar att filmcensuren skulle avskaffas för vuxna men behållas för filmer som visas offentligt för barn under 15 år. Utredningens förslag remissbehandlades men ledde endast till åtgärder när det gällde vissa frågor om barncensurens organisation (prop. 1972:1 bil. 10, KrU 18, rskr. 210).

Förslaget överlämnades i övriga delar till MMU. I sitt huvudbetänkande föreslog den utredningen som jag tidigare redovisat en samlad grundlag för yttrandefriheten i tryckt skrift, radio, TV och film. Utredningen tog emellertid inte ställning i sakfrågan om filmcensur skulle finnas eller inte.

I direktiven till YFU anförde departementschefen att det borde ankomma på den kommittén att överväga om det föreligger tillräckliga skäl att behålla någon form av vuxencensur på filmens område. Att viss barncensur behövs ansågs ganska klart.

Tidigare var det filmen som vid sidan av televisionen var det medium som dominerade i fråga om visning av rörliga bilder. Under åren kring 1980 etablerades i takt med att det blev allt vanligare med videobandspelare i hemmen en verksamhet med uthyrning av videogram för privat bruk. Eftersom reglerna om förhandsgranskning i biograf-förordningen då endast gällde offentlig visning av biograf-film och det vid den tiden inte heller gällde några andra regler för videouthyrningen, började det till allmänheten spridas våldsskildringar av ett slag som tidigare i praktiken inte varit tillgängliga i Sverige på grund av reglerna om förhandsgranskning.



Utbudet av sådana videogram med skildringar av grovt våld av olika slag kom att tilldra sig stor uppmärksamhet. Diskussionerna om videoteknikens utveckling har sedan dess i stor utsträckning kommit att handla om hur denna leder till en spridning bland allmänheten av våldsskildringar, framför allt om problemet att barn och ungdomar relativt lätt kan komma att se videogram med sådant innehåll. Missförhållandena på detta område ledde till att riksdagen antog lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag, den s. k. videovåldslagen (omtryckt 1986:18). I lagen straffbeläggs yrkesmässig spridning av vissa extrema våldsskildringar. När videovåldslagen beslutades pågick fortfarande YFU:s utredningsarbete. Det betonades därför i lagstiftningsärendet att lagen var ett provisorium i avvaktan på resultatet av YFU:s överväganden (KU 1980/81:28 s. 33).

Frågan om filmcensuren och våldsskildringarna i filmer och videogram är utförligt behandlad i YFU:s huvudbetänkande (s. 273–284). Den har också tilldragit sig mycket stor uppmärksamhet under remissbehandlingen av betänkandet. Utöver remissvar från dem som av departementet anmodats eller beretts tillfälle att yttra sig har ett stort antal yttranden kommit in från olika organisationer m. m. Vidare har det förekommit opinionsyttringar i form av namninsamlingar, uppvaktningar m. m. Merparten av dessa går ut på att YFU:s förslag för att komma till rätta med de extrema våldsskildringar som förekommer i videogram är otillräckliga och att förhandsgranskningen bör omfatta även filmer och videogram som sprids på annat sätt än genom offentlig visning. Videovåldslagen – som ju endast medger ingripande i efterhand – är enligt dessa åsiktsyttringar inte tillräckligt effektiv mot skildringarna. Kritiken avser också den tidigare olika behandlingen av film och videogram i granskningshänseende.

I syfte att så snart som möjligt förbättra möjligheterna att ingripa mot våldsskildringar i videogram har riksdagen under år 1985 på förslag av regeringen beslutat dels en ändring i RF (prop. 1984/85:83, KU 20, rskr. 117, KU 1985/86:1, rskr. 1, SFS 1985:862), dels ändringar i videovåldslagen och biografförordningen (prop. 1984/85:116, KU 1985/86:11, rskr. 40, SFS 1985:989–991). Ändringarna, som delvis har utformats mot bakgrund av YFU:s förslag, har trätt i kraft den 1 januari 1986. De innebär främst följande.

RF tillåter numera förhandsgranskning av såväl filmer som videogram som skall förevisas offentligt. I biografförordningen jämställs film och videogram. Kriterierna i 1 § videovåldslagen har skärpts för vad som skall anses vara otillåtna våldsskildringar så att rekvisiten närmare stämmer överens med den praxis biografbyrån tillämpar vid förhandsgranskningen. Efter ändringen gäller att filmer och videogram med skildringar av sexuellt våld eller tvång eller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller djur inte i yrkesmässig förvärvsverksamhet eller annars i förvärvssyfte får spridas genom saluhållning eller annat tillhandahållande eller genom visning, om inte spridandet är försvarligt med hänsyn till framställningens syfte och sammanhang samt omständigheterna i övrigt.

Däremot är bestämmelserna i 2 § oförändrade. De innebär därför fortfarande att filmer och videogram med ingående skildringar av verklighetstro-

gen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur inte i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte får lämnas ut till barn under femton år eller spelas upp vid en särskilt anordnad visning när något sådant barn är närvarande.

Andra ändringar avser ansvarssystemet. Inte endast detaljister utan också grossister och andra leverantörer har uttryckligen gjorts straffrättsligt ansvariga som gärningsmän för spridningen av filmer och videogram med våldsinslag. En ny bestämmelse innebär att en detaljist undgår ansvar om han hyr ut en film eller ett videogram som har försetts med ett intyg om att innehållet motsvarar ett exemplar som godkänts av statens biografbyrå. Den regeln skall ses i samband med en annan föreskrift som anger att filmer och videogram som har godkänts av biografbyrån är undantagna från videovåldslagets tillämpning. Avsikten med den angivna ändringen är bl. a. att underlätta möjligheterna till frivillig förhandsgranskning. Vidare bör nämnas en annan ny bestämmelse som innebär att allmänt åtal för brott mot videovåldslagen får väckas endast efter medgivande av statens biografbyrå. Tanken bakom denna regel är att man skall få en mer enhetlig praxis och kunna spara resurser. En av olägenheterna med videovåldslagen har ansetts vara att vid varje ingripande polis, åklagare och domstolar måste göra en egen bedömning av videogrammet.

Som jag redan har nämnt (avsnitt 2.3) har också en särskild utredare tillkallats för att utreda frågor om åtgärder mot våldsskildringar i inspelningar av rörliga bilder. Utredaren har antagit namnet våldsskildringsutredningen.

Utredaren skall kartlägga hur utvecklingen av nya medier för att återge inspelningar av rörliga bilder påverkar risken för att framför allt barn och ungdomar utsätts för skadeverkningar genom våldsskildringar i sådana inspelningar. Utredaren skall vidare bedöma om utvecklingen kan väntas leda till att det behövs nya eller ändrade regler för att motverka sådana skador. Utredaren skall i så fall avge förslag till lämpliga regler. Alternativet med förhandsgranskning av alla filmer och videogram skall belysas ingående. Utredaren skall vidare behandla vissa frågor rörande barncensuren samt se över biografafförordningen med tillhörande författningar i tekniskt hänseende.

Utredningsarbetet pågår. Utredaren räknar med att bli klar med sitt arbete under den senare delen av år 1987.

Slutligen vill jag här nämna att det i lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar finns föreskrifter om att sändningsrätten i lokala kabelnät kan inskränkas, om det i en TV-kanal vid upprepade tillfällen har förekommit program med skildringar av det slag som avses i videovåldslagets extremvåldsparagraf eller om en TV-kanal har varit ensidigt inriktad på våldsskildringar. Beslut härom meddelas i ett förfarande som i princip överensstämmer med den tryckfrihetsrättsliga processordningen.

De nu redovisade möjligheterna att ingripa mot våldsskildringar har det gemensamt att de avser rörliga bilder i olika medier. I övrigt saknas det bestämmelser som särskilt tar sikte på just våldsskildringar, även om bestämmelserna i BrB om barnpornografibrott (16 kap. 10 a §), otillåtet förfarande med pornografisk bild (16 kap. 11 §) och förledande av ungdom

(16 kap. 12 §) kan vara tillämpliga också på vissa former av sådana framställningar.

**Skälen för mitt förslag:** Möjligheter att ingripa mot våldsskildringar som sprids till allmänheten finns i huvudsak enbart i fråga om framställningar i olika former av rörliga bilder. För filmer och videogram gäller f. n. flera principiellt olika system. Ett innebär att filmer och videogram som skall visas offentligt granskas på förhand av en myndighet, medan möjligheterna att ingripa straffrättsligt i efterhand är små. På filmer och videogram som sprids till allmänheten på annat sätt tillämpas i stället videovåldslagens ansvarsbestämmelser, som alltså avser straffrättsliga ingripanden i efterhand.

Sprids filmer och videogram till allmänheten i form av TV-program finns det ytterligare regelsystem för vissa typer av sändningar.

När man skall i grundlag skapa en så enhetlig reglering av yttrandefriheten i olika medier som möjligt, är det flera frågor av principiell natur som inställer sig. Skall man ha kvar särskilda möjligheter att ingripa mot våldsskildringar i rörliga bilder? Är den nuvarande uppdelningen av möjligheterna att ingripa mot våldsskildringar på olika system lämplig? Skall man ge avkall på principen att offentliga framställningar inte får underkastas en granskning på förhand?

#### *Behovet av restriktioner i fråga om våldsskildringar*

När man skall diskutera vilka möjligheter som bör finnas att ingripa mot våldsskildringar som sprids till allmänheten, är den grundläggande frågan vilket behovet är av sådana ingripanden. Utgångspunkten måste vara att det skall finnas ett starkt behov av att samhället motverkar framställningar av detta slag för att man över huvud taget skall begränsa yttrandefriheten i detta syfte.

Nuvarande lagstiftning om ingripanden mot våldsskildringar i rörliga bilder har motiverats med den risk för allvarliga skadeverkningar som sådana framställningar kan medföra. Jag är ense med YFU om att det är detta skäl som kan läggas till grund för lagstiftning i ämnet. Forskning om effekten på åskådaren av film- och TV-seende har bedrivits länge och har främst varit inriktad på om dessa medier bidrar till att skapa aggressiva attityder och beteenden. Det är främst barn och ungdomar som har studerats.

De teorier som oftast framförs av vissa forskare går ut på att filmer med aggressivt innehåll har i huvudsak tre slags effekter. De kan för det första verka mönsterbildande genom att åskådarna imiterar beteenden och handlingsmönster i filmerna. Beteenden kan gälla nya sätt att slåss eller nya vapen, handlingsmönstren kan gälla nya situationer då det är berättigt och naturligt att ta till våld. För det andra kan filmerna ha en utlösande effekt på så sätt att aggressioner som ligger latent i åskådarna ger upphov till våldshandlingar då åskådarna t. ex. provoceras i anslutning till filmförevisningen. Den tredje sortens effekt är en mera långsiktig avtrubning som innebär att den åskådare som har sett många våldsinriktade filmer så

småningom blir likgiltig för våld i omvärlden och för andra människors lidanden.

De vetenskapliga resultaten är säkrast när det gäller kortsiktiga påverkningar som har studerats i laboratoricexperiment. Vid sådana undersökningar kvarstår emellertid alltid en stor osäkerhet om i vilken grad resultaten kan generaliseras och tillämpas på situationer i det verkliga livet.

Undersökningar som syftar till att studera påverkningar i verkliga livet brottas å andra sidan med svåra metodproblem, något som blir särskilt märkbart vid studier som sträcker sig över längre tidsperioder. Det blir svårt att hålla olika påverkande faktorer under kontroll och därigenom att uttala sig med säkerhet om orsak och verkan.

På senare tid har forskningen mindre intresserat sig för de isolerade effekterna av våldsfilmerna än för dessa filmers roll i en ungdomlig motkultur som i övrigt innehåller avståndstagande från vuxenvärldens värderingar, trots mot skolan, avvikande klädsel, utseende och musiksmak och ibland kriminalitet och missbruk. Det är alltså inte våldsfilmernas individualpsykologiska verkningar som i första hand är av intresse, utan deras funktion i en fortgående "utstraffning" ur det etablerade samhället.

Med dessa förutsättningar är det givet att uppfattningarna går starkt isär om vad forskningsresultaten egentligen bevisar om effekterna av våldsinnehåll i filmer, TV och videogram. De som hävdar att egentligen ingenting är bevisat om att aggressivitet i film skulle leda till aggressivitet eller våld i verkligheten – eller t. o. m. att verkningarna till en del skulle vara rakt motsatta – åberopar bl. a. metodiska svagheter eller bristande generaliserbarhet i de enskilda undersökningarna. De som hävdar motsatt ståndpunkt pekar på att flertalet undersökningar som publicerats har visat positiva samband mellan medicaggressivitet och verklig aggressivitet.

Själv vill jag peka på att filmer och numera också videogram i andra sammanhang utgör erkänt starka påverkningsmedel, t. ex. i fråga om klädmöden, musik och vissa yttre attityder i övrigt. Även om det kanske inte föreligger full vetenskaplig bevisning i fråga om deras förmåga att påverka när det gäller aggression, våld och skrämning, måste det ligga mycket nära till hands att anta att de åtminstone för vissa grupper eller individer har betydelsefulla verkningar även i dessa hänseenden. Denna påverkan måste i så fall förutsättas äga rum i ett samspel mellan mediet, den enskilde åskådaren och hans omgivning, som antagligen är alltför komplicerat för att helt kunna fångas med de metoder som är tillgängliga för forskarna.

Filmer och videogram kan alltså sällan antas vara den enda orsaken till beteenden som t. ex. råa gängslagmål eller övergrepp mot okända personer. Å andra sidan bör man inte underskatta betydelsen av filmerna och videogrammen i den process som lett fram till eller utlöst sådana beteenden.

Sammantaget anser jag att det finns starka skäl för att staten inte avhänder sig möjligheten att inskrida mot spridningen till allmänheten av upptagningar av rörliga bilder som, på det sätt jag nu angivit, kan ha en skadlig inverkan på åskådarna. Det finns därför alltför behov av möjligheter att kunna ingripa mot våldsskildringar i dessa medier. Däremot saknas det lika starka skäl när det gäller sådana uttrycksformer som

tryckta skrifter och radio. Jag återkommer dock i nästa avsnitt om pornografin.

Det finns emellertid självfallet anledning att varna för uppfattningen att man enbart med hjälp av restriktiva ingripanden mot filmer och videogram skulle kunna komma till rätta med problem som har sin grund bl. a. i utslagningsmekanismer i samhället och där filmerna och videogrammen endast utgör en del i ett komplicerat sammanhang. För mig står det klart att generella åtgärder mot våldsbrottsligheten bör vara en av huvudpunkterna i samhällets kriminalpolitik. Jag vill här hänvisa till regeringens skrivelse 1986/87:21 om åtgärder mot vålds- och egendomsbrott.

#### *Formerna för ingripanden mot våldsskildringar*

Eftersom jag således anser att det bör finnas särskilda möjligheter att ingripa mot våldsskildringar i rörliga bilder som sprids till allmänheten, skall jag nu gå in på frågan om vilka former sådana ingripanden bör ha. Framför allt gäller det möjligheterna till förhandsgranskning visavi utrymmet för straffrättsliga ingripanden i efterhand. Man kan här tänka sig tre huvudalternativ: enbart förhandsgranskning, enbart efterhandsingripanden eller en kombination av båda metoderna. Man kan också ha olika alternativ för olika spridningsformer för rörliga bilder.

Nuvarande reglering innebär som framgått i praktiken enbart förhandsgranskning i fråga om offentlig visning av filmer och videogram. Annan yrkesmässig spridning av filmer och videogram kan leda till efterhandsingripanden på straffrättslig väg. TV-program är i praktiken undantagna från båda dessa former av ingripanden och följer i stället den radorättsliga regleringen.

Jag börjar med att diskutera frågan om det bör finnas någon form av *förhandsgranskning av rörliga bilder* i syfte att motverka spridningen av våldsskildringar till allmänheten.

Viktiga principiella invändningar kan resas mot att rörliga bilder skall underkastas en granskning på förhand. Det krävs därför enligt min mening mycket starka skäl för att vi skall ha kvar censur i någon form. Jag vill dock framhålla att censurfrågan inte kommer i ett väsentligt nytt läge bara därför att regleringen av yttrandefriheten i vissa bildmedier skall ske mera utförligt i grundlag än f. n. Enligt min mening är det de sakliga skälen för och emot förhandsgranskning som skall vägas mot varandra. Den naturliga utgångspunkten är därvid att undersöka om skälen för ett sådant system är tillräckligt starka för att man skall överbrygga de principiella invändningarna mot detta.

När det gäller TV-program anser jag att det inte finns anledning att gå ifrån nuvarande ordning att förhandsgranskning inte skall förekomma. Denna ståndpunkt har jag redan tagit i avsnitt 3.3. I specialmotiveringen berör jag frågan om gränsdragningen mellan TV-program och offentlig visning av filmer och videogram.

Frågan om förhandsgranskning av filmer och videogram som sprids på annat sätt än genom offentlig visning utreds som jag tidigare nämnt av våldsskildringsutredningen. I väntan på resultatet av det arbetet, som inte

kan föreligga i sådan tid att det kan beaktas i förevarande lagstiftningsärendet, anser jag mig inte ha underlag för att nu föreslå någon grundlagsregel som tillåter annan censur än den som avser offentlig förevisning. Skulle på grundval av resultatet av våldsskildringsutredningens arbete det ställningstagandet göras att förhandsgranskning skall omfatta mer än f. n. kommer det vid denna bedömning att krävas ett nytt förslag till grundlagsändring. Eftersom utredningsarbetet beräknas vara klart först under hösten 1987, är det uteslutet att ett eventuellt sådant förslag skall kunna föreläggas riksdagen för ett första grundlagsstiftningsbeslut under innevarande mandatperiod i sådan tid som krävs enligt huvudregeln i 8 kap. 15 § RF, nämligen tio månader före 1988 års allmänna val. Detta behöver dock inte innebära att lagändringar på grundval av utredningens arbete försenas i tre år, eftersom det finns en möjlighet för konstitutionsutskottet att medge undantag från tiomånadersregeln så att grundlagsförslag i ämnet skall kunna läggas fram av regeringen våren 1988 för riksdagsbeslut före och efter 1988 års val.

I likhet med YFU och de allra flesta remissinstanserna anser jag det helt klart att det bör finnas en förhandsgranskning av filmer och videogram avsedda för offentlig förevisning för barn. De principiella betänkligheterna mot censur gör sig inte särskilt starkt gällande här, samtidigt som det måste anses mycket angeläget att skydda barn mot psykiska skador av olämpliga filmer. Frågan om vilka åldersgränser som skall gälla ingår bland de frågor som våldsskildringsutredningen skall överväga. I avvaktan på resultatet av detta arbete anser jag att de nuvarande åldersgränserna bör finnas kvar. Detta betyder att grundlagen i vart fall bör tillåta förhandsgranskning av filmer och videogram för barn under 15 år.

Utredningens förslag om rådgivande förhandsgranskning av filmer och videogram avsedda för offentlig visning för vuxna har utsatts för mycket kritik. Förslaget innebär att förhandsgranskning även i fortsättningen alltid skall ske. Skillnaden är att biografbyråns utlåtande i dag är bindande medan det enligt förslaget skulle vara endast rådgivande; ingripande skall dock kunna ske i efterhand. Jag instämmer i den kritik som riktats mot förslaget i denna del. Det skulle vara olämpligt och både för allmänheten och berörda företag innebära en närmast förvirrande ordning, om en film som av en statlig myndighet förklarats inte innefatta olaga våldsskildring ändå skulle fällas för detta brott av en domstol. Vidare kan domstolen fria en film som biografbyrån har ansett brottslig. Rätten för det allmänna att i förväg ta del av en meningsyttring avsedd att spridas till allmänheten med hjälp av film finns kvar även i utredningens förslag, låt vara att den principiellt framstår som mindre ingripande enligt detta. I praktiken torde det dock inte föreligga någon större skillnad mellan de båda formerna. Man kan heller inte helt bortse från risken att biografbyråns utlåtande att en film innehåller olaga våldsskildring kommer att användas som argument vid marknadsföring av filmen eller videogrammet. De skadeeffekter som förhandsgranskningen har till syfte att motverka kan då hinna uppstå innan ett ingripande har kunnat komma till stånd.

Av dessa skäl är jag inte beredd att förorda YFU:s förslag om rådgivande förhandsgranskning.

Frågan är då om man skall välja att helt avskaffa förhandsgranskningen

för vuxna eller om den skall finnas kvar i sin nuvarande form. Meningarna i denna fråga är delade hos remissinstanserna. Min ståndpunkt i frågan är följande.

Intresset av att kunna ingripa effektivt mot våldsskildringar i förliga bilder har inte minskat, och den nuvarande granskningen anses av många som mera verkningsfull än möjligheterna att ingripa i efterhand. Det är denna uppfattning som ligger till grund för tanken på en förhandsgranskning av alla filmer och videogram som sprids till allmänheten. Regeringen har gett våldsskildringsutredningen i uppdrag att utreda bl. a. ett alternativ med en sådan generell granskning. Det skulle då vara inkonsekvent och dessutom i strid med en kraftig opinion att nu avskaffa förhandsgranskningen av filmer och videogram som skall visas offentligt för vuxna. Även om den nuvarande ordningen kan ge upphov till principiella betänkligheter kan det knappast på allvar hävdas att den utgör en fara för yttrandefriheten i vårt land.

Jag anser därför sammanfattningsvis att den obligatoriska förhandsgranskningen av filmer och videogram som är avsedd för offentlig förevisning skall kunna finnas kvar. Ställning får senare tas till vilka grundlagsändringar som våldsskildringsutredningens arbete kan motivera. Förhandsgranskningen skall kunna vara förenad med en möjlighet att helt eller delvis förbjuda visningar av den granskade produkten.

För min del finner jag att den lösning som jag således förordar sakligt sett ligger ganska nära YFU:s förslag. Som jag redan har varit inne på bör man inte övervärdera skillnaderna mellan den rådgivande förhandsgranskningen i det förslaget och den nuvarande förhandsgranskningen. Båda regleringarna är avsedda att motverka spridning av grova våldsskildringar som inte syftar till något annat än ekonomisk vinning genom spekulation i sensationslystnad (SOU 1983:70 s. 279).

Jag övergår nu till att behandla *möjligheterna till efterhandsingripanden* mot våldsskildringar.

Videovåldslagen har helt nyligen fått sin nuvarande utformning, bl. a. mot bakgrund av förslag av YFU. Jag anser därför att det inte nu finns anledning att i sak göra några andra grundläggande förändringar i regelsystemet på detta område än de som följer av att det skall införas ett grundlagsskydd efter mönster av TF. Våldsskildringsutredningens arbete kan framdeles medföra att frågan får tas upp på nytt.

För filmer och videogram som skall spridas till *vuxna* på annat sätt än genom offentlig förevisning bör således nu gällande regelsystem i stort sett bestå. I dag är det spridningen som är kriminaliserad, i fortsättningen bör det dock – eftersom den ansvarige utgivaren skall bära ansvaret – vara innehållet. (Jag återkommer i avsnitt 3.8 till frågan om rättegången i mål om sådant ansvar.)

När videovåldslagen infördes diskuterades om man skulle göra en särskild lag eller om bestämmelserna skulle tas in i BrB. Med hänsyn till lagstiftningens provisoriska karaktär infördes en särskild lag. I viss utsträckning blir den ordning jag nu förordar också ett provisorium i väntan på resultatet av våldsskildringsutredningens arbete. Jag anser ändå att bestämmelserna nu bör tas in i BrB. Övriga bestämmelser i TF:s brottska-

talog har sin motsvarighet i BrB. Det är då en klar fördel att alla bestämmelserna i vanlig lag finns samlade där. Brottet olaga våldsskildring bör därför bli ett särskilt brott i 16 kap. BrB. Beskrivningen av vilka våldsskildringar som skall vara otillåtna bör vara densamma som i 1 § videovåldslagen.

Liksom i fråga om andra yttrandefrihetsbrott bör principen om dubbel täckning gälla. I fråga om vad som skall anses vara yttrandefrihetsbrott är det min avsikt att de nya grundlagsbestämmelserna för bl. a. filmer och videogram skall hänvisa till 7 kap. 4 och 5 §§ TF. För att olaga våldsskildring skall vara ett yttrandefrihetsbrott krävs härutöver att videovåldslagens extremvåldsparagraf får en motsvarighet bland de nya yttrandefrihetsbrotten i TF. Ansvar för detta yttrandefrihetsbrott bör åvila den ansvarige utgivaren av filmen eller videogrammet.

Detta skulle kunna tänkas innebära att den ansvarige utgivaren kan ställas till svars för en skildring som påstås innefatta olaga våldsskildring trots att filmen godkänts av biografbyrån. Biografbyrån kan ju t. ex. ha ansett att en våldsskildring bör få finnas kvar därför att den är konstnärligt motiverad, medan domstolen i en yttrandefrihetsprocess kan komma till motsatt uppfattning. Nuvarande ordning innebär att det gäller ett undantag från videovåldslagens tillämplighet för motsvarande situation. Däremot saknas det sådana undantag från tillämpligheten av de ansvarsbestämmelser som nu finns i BrB och som också kan tänkas utgöra grund för förbud mot offentlig visning t. ex. därför att en framställning strider mot lag, låt vara att dessa situationer saknar nämnvärd praktisk betydelse.

Det kan diskuteras om man bör ha kvar det nuvarande undantaget i videovåldslagen. En viktig skillnad mellan mitt förslag och videovåldslagen är att åklagaruppgiften centraliseras till JK och inte längre skall ligga på landets alla åklagarmyndigheter. Genom detta kan man få en enhetlig bedömning, och risken minskar för åtal för brott mot extremvåldsförbudet i den situationen att biografbyrån har godkänt innehållet i framställningen för offentlig visning för vuxna. Jag anser likväl att man bör behålla ett undantag från straffansvaret för denna situation. Det förhållandet att den som avser att visa en film offentligt skall kunna förlita sig på bedömningen hos biografbyrån i frågan om en upptagning innefattade olaga våldsskildring eller ej var ju en av de starkare invändningarna mot den rådgivande förhandsgranskningen. Det vore otillfredsställande att behöva räkna med en möjlighet att en domstol faller en film som biografbyrån har godkänt för visning. Något praktiskt behov av en motsvarande regel i fråga om andra yttrandefrihetsbrott kan inte anses föreligga.

Även bestämmelsen i 2 § videovåldslagen om förbud att sprida vissa våldsskildringar till barn under 15 år bör tas in i 16 kap. BrB, samtidigt som det i grundlagen bör öppnas möjlighet att begränsa rätten att sprida filmer och videogram med sådant innehåll. Liksom f. n. bör uthyrning och försäljning av filmer och videogram av detta slag vara förbjuden, om den sker i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärsyfte. I den nuvarande bestämmelsen finns också intaget ett förbud att spela upp denna typ av filmer och videogram vid särskilt anordnade visningar där barn är närvarande. När lagen infördes angavs i propositionen att man härigenom avsåg



att träffa bl. a. offentlig förevisning av videogram (prop. 1980/81:176 s. 15). Videogram omfattades då inte av biografafförordningens bestämmelser. Då detta numera är fallet har detta skäl för denna del av bestämmelsen fallit bort. Vidare avsågs särskilt anordnade visningar i slutna sällskap under förutsättning att visningen skedde i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte. Visningar i pauser på diskotek eller andra dansställen nämndes i motiven. Sådana slutna tillställningar som drivs i förvärvssyfte torde i praktiken inte vara särskilt vanliga. I allmänhet är sådana tillställningar allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar och omfattas då av biografafförordningens bestämmelser. För att få visa ett videogram på ett diskotek dit allmänheten har tillträde krävs alltså att videogrammet är förhandsgranskat. Detsamma gäller visningar på ungdomsgårdar m. m. Jag anser att man kan avvara denna del av bestämmelsen då behovet av den i de fall den hade störst praktisk betydelse numera är tillgodosett på annat sätt.

Också från straffbarheten för brott mot förbudet i videovåldslagen att sprida filmer och videogram till barn gäller ett undantag som avser filmer som har godkänts av biografbyrån för offentlig visning. I likhet med vad jag anförde nyss om "vuxenvåldet" anser jag att undantaget bör få en motsvarighet i den nya regleringen. Också de regler som nu finns om möjligheten att undgå ansvar för det fall att det finns ett intyg om biografbyråns godkännande av en barnfilm bör i sak överföras till en kommande lagstiftning.

Övriga undantag från ansvarsbestämmelserna i videovåldslagen bör kunna undvaras. Ett av dessa avser filmer och videogram som visas vid biografafforeställningar. Detta undantag infördes för att den som offentligt visar en inte godkänd film inte skulle kunna straffas både enligt videovåldslagen och biografafförordningen (prop. 1980/81:176 s. 16). Med den nya ordningen kommer det normalt att vara olika personer som har det straffrättsliga ansvaret i de båda fallen. Om en film eller ett videogram med extrema våldsskildringar visas offentligt utan att först ha granskats, kommer i första hand den ansvarige utgivaren eller – vilket kanske är det praktiska fallet – den som svarar i hans ställe enligt ansvarighetskedjan att straffas för innehållet, medan den som ordnar förevisningen straffas enligt biografafförordningen därför att han visar en icke godkänd film. Jag anser därför att detta undantag inte längre är motiverat. Skulle det inträffa att det är samma personer som skall ansvara enligt de båda regelsystemen får situationen bedömas enligt allmänna principer.

Vidare undantas i videovåldslagen sändningar av TV-program som sänds av något av programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen eller av ett lokalt kabelsändarföretag. YFU har föreslagit att brottet olaga våldsskildring skall omfatta inte bara filmer och videogram utan även TV-program oavsett om de sänds via etern eller tråd.

I dag gäller ett allmänt censurförbud för TV-sändningar. Enligt ett förslag som f. n. behandlas av riksdagen skall dock vissa trådsändningar för offentlig förevisning av filmer och videogram vara undantagna från censurförbudet. Dessa skall förhandsgranskas enligt biografafförordningen (prop. 1985/86:109). Reglerna för programverksamheten hos företagen inom Sve-

riges Radio-koncernen är en spärr mot TV-sändningar som innehåller extremvåldsinslag (jfr prop. 1977/78:91 s. 194). Någon möjlighet att ingripa mot ett program på grund av att det innehåller våldsinslag finns dock inte annat än inom ramen för radionämndens verksamhet. Som yttersta sanktion kan avtalet med staten omprövas. För lokala kabel-TV-sändningar kan sändningsrätten begränsas, om det i en TV-kanal vid upprepade tillfällen har förekommit program med skildringar av det slag som avses i videovåldslagens extremvåldsparagraf eller om en kanal har varit ensidigt inriktad på våldsskildringar.

När nu i princip samma regler skall gälla för tryckta skrifter, eter- och trådsändningar samt filmer och videogram anser jag att möjligheterna till ingripande bör vara desamma för alla medierna, eftersom det inte finns någon saklig anledning att TV-program skall vara undantagna från extremvåldsbestämmelsen. Jag förordar alltså att brottet olaga våldsskildring skall avse även TV-program. Undantaget för dessa i videovåldslagen bör då inte få någon motsvarighet i den nya lagstiftningen.

Jag har redan förordat att den bestämmelse i videovåldslagen som avser möjligheterna för grossister att utfärda intyg om att innehållet i en film eller ett videogram avsedd för barn stämmer överens med en granskad kopia skall få en motsvarighet i brottsbalken. Med ett system med ansvarig utgivare är det inte motiverat att behålla dessa möjligheter såvitt gäller film för vuxna.

Ifrågavarande bestämmelser i videovåldslagen blir alltså överflödiga. Detsamma gäller den nyligen införda bestämmelsen om krav på biografbyråns medgivande till åtal, då det är JK som skall väcka åtal i fortsättningen. Den särskilda förverkandebestämmelsen bör få en motsvarighet i grundlagen genom föreskrifter om konfiskation.

Sammanfattningsvis innebär detta att videovåldslagen kan upphävas.

### 3.6.3 Pornografi

**Mitt förslag:** Det förbud som i dag finns mot skildringar av sexuellt våld och tvång i filmer och videogram utvidgas till att omfatta alla bilder med sådant innehåll. Nuvarande möjligheter behålls att inskränka rätten till lokala kabelsändningar om det i en TV-kanal vid upprepade tillfällen förekommit skildringar av sexuellt våld eller tvång eller om kanalen varit ensidigt inriktad på sändningar av pornografiska bilder.

**Utredningens bedömning:** Utredningen anser att några nya, särskilda lagstiftningsåtgärder mot pornografiska alster inte bör komma i fråga.

**Remissinstanserna:** Frågan har berörts i mycket begränsad omfattning. Några remissinstanser anser dock att även spridning av pornografiska stillbilder bör vara kriminaliserad.

**Bakgrunden till mitt förslag:** Tidigare fanns en bestämmelse i 16 kap. 11 § BrB om sårande av tukt och sedlighet. Enligt bestämmelsen gällde ett

allmänt förbud mot att framställa, saluhålla, förevisa eller på annat sätt sprida skrifter eller bilder som ansågs sära tukt och sedlighet. En motsvarande bestämmelse fanns i 7 kap. 4 § TF.

De sexualliberala strömningar som växte fram under 1960-talet ledde dock till att synen på sexual- och samlevnadsfrågor markant förändrades. Den allmänna debatten i dessa frågor kom att präglas av allt större öppenhet. Detta avspeglade sig i att lagstiftning och framför allt rättspraxis gick i riktning mot en större tolerans inom detta område.

Mot den bakgrunden framstod straffbudet om sårande av tukt och sedlighet som föråldrat och otidsenligt. År 1965 tillkallades därför en kommitté med uppgift att se över bl. a. den straffbestämmelsen. I kommittédirektiven uttalades särskilt att översynen borde företas med utgångspunkt från en i princip obegränsad yttrande- och tryckfrihet.

I sitt slutbetänkande (SOU 1969:38) Yttrandefrihetens gränser föreslog kommittén en ny lydelse av stadgandet i 16 kap. 11 § BrB. Förslaget innebar ett allmänt förbud mot att publicera eller sprida framställningar som var så grovt sedlighetssårande eller uppenbart förråande att de kränkte den allmänna känslan för anständighet. Denna bestämmelse kompletterades med ett förbud mot att offentligen utställa, förevisa eller sprida sedlighetssårande framställningar. Motsvarande ändringar föreslogs i TF.

Under det påföljande lagstiftningsarbetet ansåg emellertid dåvarande departementschefen att utgångspunkten borde vara att den enskilde i vidaste möjliga omfattning själv borde få bestämma vilka framställningar i skrift, bild och andra medier han ville ta del av. Mot den bakgrunden fann han det inte befogat att behålla ens en sådan yttersta gräns för yttrandefriheten i dessa frågor som kommittén hade förordat. Straffbestämmelsen om sårande av tukt och sedlighet med dess motsvarighet i TF upphävdes därför helt. Däremot ansågs att vissa begränsningar när det gällde själva spridningsrätten borde behållas. Ingen borde påtvingas pornografiska framställningar mot sin uttalade önskan (prop. 1970:125 s. 68 ff). Med den motiveringen infördes det s.k. skyltningsförbudet (16 kap. 11 § BrB och 6 kap. 2 § första stycket 1 TF). De nya bestämmelserna trädde i kraft i början av år 1971.

Skylningsförbudet innebär att det är förbjudet att på eller vid allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande förevisa pornografiska bilder på ett sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt samt att med posten sända eller på annat sätt tillställa någon pornografiska bilder utan föregående beställning. Brottet benämns otillåtet förfarande med pornografisk bild.

Efter dessa ändringar var rätten att publicera pornografi praktiskt taget obegränsad. De restriktioner som fanns avsåg spridandet, dels genom skyltningsförbudet, dels genom bestämmelserna om förledande av ungdom i 16 kap. 12 § BrB och 6 kap. 2 § första stycket 2 TF. Enligt det först nämnda lagrummet är det belagt med straff att bland barn eller ungdom sprida skrift eller bild som genom sitt innehåll kan verka förråande eller annars medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran. Såvitt är känt har bestämmelsen knappast kommit att tillämpas i praktiken.

Det fanns nog inte många som vid denna tid räknade med att pornografin

skulle utvecklas så som den sedan gjorde, både vad gäller omfattning och former.

Försäljningen av pornografiska tidskrifter ökade kraftigt för att nå en toppnotering just år 1971. Även om marknaden sedan dess har krympt något – bl. a. till följd av frivilliga överenskommelser inom t. ex. dagligvaruhandeln och bokkottaktioner – är omfattningen fortfarande mycket betydande. Man beräknar att det år 1984 såldes ca 13,6 miljoner s. k. herrtidningar i landet och i den siffran är varken utländska sådana herrtidningar eller rena pornografimagasin inkluderade. Läsarna är många – enligt branschens egna undersökningar räknar man med i genomsnitt 2,5 läsare per inköpt exemplar.

I takt med att utbudet av pornografika ökade kunde även iaktas att framställningarna blev allt grövre. De sexuella skildringarna blev successivt mer utmanande och avancerade – ofta med inslag av våld, tvång, sadism o. d.

Denna utveckling ledde till att frågan om att på nytt införa ett förbud mot framför allt grövre former av pornografi tilldrog sig ett allt starkare intresse. Vid åtskilliga tillfällen under det senaste decenniet har således pornografifrågorna varit föremål för diskussion i riksdagen och i den allmänna debatten. Särskilt uppmärksammat blev att barn i allt större utsträckning framställdes i pornografiska bilder.

Frågan om att utvidga det straffbara området beträffande pornografiska framställningar togs också särskilt upp av den dåvarande chefen för justitiedepartementet i direktiven till YFU. Departementschefen framhöll därvid att den utveckling som hade skett på pornografiområdet med bl. a. bilder av barn i sexuella situationer visade att en viss försiktig utvidgning av det straffbara området kunde vara motiverad också vad gällde framställningar i andra medier än film, t. ex. tryckta skrifter och videogram. Det framhölls vidare att kommittén under en första utredningsetapp lämpligen borde överväga om en straffbestämmelse rörande bl. a. pornografi borde införas.

I september 1978 avgav kommittén delbetänkandet (Ds Ju 1978:8) Barnpornografi som innehöll förslag till en straffbestämmelse om barnpornografibrott i 16 kap. 10 a § BrB med en motsvarighet i 7 kap. 4 § 12 TF. Förslaget ledde till lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1980 (prop. 1978/79:179, KU 33, rskr. 317, KU 1979/80:1, rskr. 2, SFS 1979:375, 936).

Enligt BrB-bestämmelsen kan den som skildrar barn i pornografisk bild med uppsåt att bilden sprids eller som sprider en sådan bild av barn dömas för barnpornografibrott om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Som framgått anser YFU i sitt huvudbetänkande att några lagstiftningsåtgärder mot pornografiska alster inte bör komma i fråga utöver de gällande begränsningarna och vad utredningen föreslår i fråga om våldsskildringarna i rörliga bilder.

Frågan har uppmärksamrats i mycket ringa grad av remissinstanserna. Majoriteten i Svenska kommunförbundets styrelse samt Sveriges frikyrkoråd m. fl., Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Kooperativa konsumentgillesförbundet och

Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU) hävdar dock att även spridning av pornografiska stillbilder bör vara kriminaliserad.

Efter remissbehandlingen av YFU:s betänkande har emellertid frågan om ett vidgat förbud mot pornografi kommit att tilldra sig stor uppmärksamhet.

Som exempel kan nämnas att de politiska kvinnoförbunden i Stockholm har gått ut med ett gemensamt krav på förbud mot våldspornografi. I mars 1985 har Folkaktionen mot pornografi bildats som en partipolitiskt och religiöst obunden sammanslutning som vill samla organisationer och enskilda med den gemensamma målsättningen att bekämpa pornografin. Vidare har RFSU aktivt engagerat sig i arbetet på ett förbud mot pornografi som förbundet menar är kvinnodiskriminerande och avhumaniserande och utgör ett hot mot jämställda kärleks- och sexualrelationer mellan människor. Även den s. k. idégrupp, som tillsattes av statsrådet Anita Gradin år 1983 och som antog namnet Arbetsgruppen om mansrollen, tar i sin publikation *Mannen i förändring* avstånd från pornografin och uttalar sig för att våldspornografi kriminaliseras.

De politiska kvinnoförbunden och andra sammanslutningar av kvinnor men även andra organisationer som t. ex. RFSU framhåller med skärpa hur pornografin på ett djupt kränkande sätt skildrar kvinnor som viljelösa objekt utan eget värde och på så sätt vidmakthåller ett kvinnoförakt som försvårar strävandena att främja jämställdheten mellan könen i samhället.

I riksdagen togs frågan om samhällets syn på pornografin upp när jag besvarade en interpellation den 12 april 1985. Jag uttalade i det sammanhanget bl. a. att det enligt min uppfattning förekom yttringar av pornografi som klart överskred gränsen för vad som rimligen kunde accepteras av samhället. Jag försäkrade även att frågan skulle ägnas stor uppmärksamhet under den fortsatta beredningen av yttrandefrihetsutredningens betänkande (prot. 1984/85: 117 s. 24).

**Skälen för mitt förslag:** En allmän princip inom strafflagstiftningen är att ett beteende inte bör förbjudas genom straffsanktionerade lagbestämmelser, om det inte kan påvisas eller framstår som övervägande sannolikt att beteendet i fråga kan ge skadeverkningar för det allmänna eller någon enskild. Denna princip har givetvis särskild bärkraft på TF:s område. Här är särskild varsamhet påkallad. YFU har uttryckt sin inställning så att begränsningar av yttrandefriheten inte är godtagbara, om de har till enda syfte att värna om en viss attityd, moraluppfattning eller etisk norm hur allmänt spridd och hur allvarligt upplevd denna än är. Detta synsätt leder till att man måste acceptera att produkter som av många uppfattas som t. ex. anstötliga eller smaklösa fritt kan framställas och spridas bland allmänheten.

Beträffande eventuella skadeeffekter av pornografiska stillbilder ger forskningen ännu mindre underlag än i fråga om rörliga bilder (se avsnitt 3.6.2). För det första är den s. k. påverkansforskningen när det gäller pornografiska framställningar mycket sparsam. Dessutom torde det vara svårt att vetenskapligt belägga att det finns ett samband mellan konsumtion av pornografi och t. ex. benägenhet att tillgripa sexuellt våld. Än större blir naturligtvis svårigheterna att kartlägga vilka psykiska effekter pornografiska framställningar kan ha på betraktaren.

Å andra sidan måste man utgå från att negativa återverkningar kan uppstå till följd av att många personer tar del av pornografiska framställningar på samma sätt som människors värderingar rent allmänt kan påverkas av massmedierna. Enligt min mening är den kanske allvarligaste faran med pornografiutbudet att framför allt ungdomen kan få en vrängbild av sexuallivet, kärleken och förhållandet mellan könen. Därtill kommer att åtskilliga yttringar av den pornografi som publiceras i dag av stora delar av befolkningen uppfattas som kränkningar av både kvinnor och män.

För egen del står jag fast vid den uppfattning jag gav uttryck för i interpellationsdebatten år 1985. Inte minst på grund av vad som under den senaste tiden har förekommit i den allmänna debatten anser jag att det finns all anledning att utgå från att min uppfattning är väl förankrad i en bred allmän opinion. Jag kan i detta sammanhang också nämna att jag sammanträffat med företrädare för dels de politiska kvinnoförbunden i Stockholm, dels Folkaktionen mot pornografi.

Man måste dock ställa frågan om i vilken utsträckning strafflagstiftning är ett lämpligt och verksamt medel mot den människokränkande pornografin. Enligt min mening är svaret på frågan inte utan vidare givet. För det första står det klart att opinionsbildning och folkrörelsearbete är vida viktigare än lagstiftning. För det andra kan man inte bortse från att en svårtillämpad lagstiftning – som man lätt riskerar att få på ett område som detta – t. o. m. kan få negativa effekter. Därmed är inte sagt att lagstiftning helt skall undvikas utan bara att den måste utnyttjas med urskillning och i medvetande om dess olägenheter och begränsade effekter.

Som jag tidigare har framhållit förekommer emellertid nu pornografiska skildringar som klart går över gränsen för vad som rimligen kan accepteras och mot vilka även lagstiftning bör tillgripas, trots den tvekan man allmänt sett kan hysa mot den formen av åtgärd. Vad jag tänker på är sådana framställningar i bild där sexuella motiv kombineras med våldshandlingar eller inslag av sadistiska beteenden, t. ex. avbildningar av sexuella övergrepp, tortyrscener eller liknande tvångssituationer. I denna typ av bilder skildras regelmässigt den avbildade kvinnan på ett grovt kränkande och mänskligt nedvärderande sätt.

Att sådana skildringar också måste vara ägnade att negativt påverka framför allt kanske uppväxande pojkars men även vuxna mäns syn på och värdering av kvinnan måste anses uppenbart. Samhällets strävanden att på olika sätt främja jämställdhet mellan könen motverkas av att dessa alster fritt kan spridas. Som jag har framhållit i regeringsskrivelsen (1986/87:21) om åtgärder mot vålds- och egendomsbrott är det angeläget att med all kraft motverka utbredningen av en kultur där våld uppfattas som ett mer eller mindre naturligt inslag. Det finns enligt min mening inga rimliga skäl att – vad gäller just sådana produkter – behålla den nu rådande synnerligen generösa friheten att publicera pornografiska bilder. I likhet med de remissinstanser som har kritiserat YFU:s ställningstagande att inte införa någon ytterligare inskränkning beträffande pornografiska stillbilder anser jag att det är av särskild vikt att man ställer upp en straffsanktionerad gräns även för sådana alster. Jag vill gärna i detta sammanhang säga att jag tillmäter de politiska kvinnoorganisationernas eniga inställning i denna

fråga en mycket stor betydelse. En sådan gräns gäller ju redan för skildringar av sexuellt våld och tvång m. m. i filmer och videogram. En begränsning av yttrandefriheten av detta slag anses således tillåten enligt 2 kap. 13 § första stycket RF.

I fråga om den närmare utformningen av ett straffsanktionerat spridningsförbud av pornografiska stillbilder vill jag anföra följande:

Skildringar i rörliga bilder uppfattas i regel som mera påtagliga och suggestiva än när ett motiv med motsvarande innehåll återges i en stillbild. Man bör därför inte gå längre i kriminaliseringen av här berörda pornografiska skildringar i stillbilder än vad som gäller för sexuella skildringar enligt det extremvåldsförbud som jag har behandlat i föregående avsnitt. Å andra sidan bör ett sådant straffbud när det gäller stillbilder heller inte göras mera begränsat än vad som nu gäller för filmer och videogram. Om det för straffbarhet ställs upp alltför höga krav, finns nämligen anledning befara att ett förbud framstår som tämligen verkningslöst. Det ter sig också från tillämpningssynpunkt rationellt att dra gränsen för det straffbara området på ett så likartat sätt som möjligt i båda de här aktuella avseendena, låt vara att det för tillämpningen av en straffbestämmelse i ämnet kan få betydelse om fråga är om rörliga bilder eller stillbilder.

Med hänvisning till det sagda förordar jag således att det i BrB införs en straffbestämmelse som kriminaliserar framställning och spridning av skildringar av sexuellt våld eller tvång i bilder som inte ingår i filmer eller videogram. Bestämmelsen bör lämpligen samordnas med det av mig förordade straffbudet om olaga våldsskildring i 16 kap. BrB och ges en motsvarighet i 7 kap. 4 § TF. Bestämmelserna bör utformas så att skildringar av sexuellt våld eller tvång i alla typer av bilder kan bestraffas, om skildringen är avsedd att spridas. Likaså bör det vara möjligt att särskilt bestraffa också själva spridningen av sådana skildringar (jfr 16 kap. 10 a § BrB), om dessa faller utanför det grundlagsreglerade området.

Den lösning jag förordar medför att gränsen för den totalförbudna pornografin blir snävare än enligt det s. k. skyltningsförbudet i 16 kap. 11 § BrB. Enligt den straffbestämmelsen är det som jag redan nämnt straffbelagt att på eller vid allmän plats förevisa pornografisk bild på ett sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt. Härunder faller även "mjukare" pornografiska framställningar, såsom t. ex. vissa sådana bilder som brukar förekomma i de s. k. herrtidningarna. Jag vill i det sammanhanget erinra om att också skyltningsförbudets utformning och tillämpning tidigare har blivit föremål för kritik. Jag har övervägt frågan om ändringar även i den straffbestämmelsen kan vara påkallade. Efter samråd med bl. a. företrädare för detaljhandelsbranschen har jag dock funnit att de självsanerande åtgärder som numera företagits på området har fått sådan praktisk betydelse att tanken på en skärpning av straffbestämmelsen åtminstone inte för närvarande bör aktualiseras. Jag tar därför inte upp den saken i detta ärende.

Avslutningsvis kan nämnas att den föreslagna grundlagsregleringen inte hindrar att man behåller nuvarande möjligheter att inskränka sändningsrätten i lokala kabelsändningar, om en kanal har innehållit pornografiska skildringar.

**Mitt förslag:** I syfte att förhindra verksamhet av rasistiska organisationer skall ansvarsbestämmelsen om hets mot folkgrupp skärpas. Det skall sålunda inte längre krävas att ett uttalande görs offentligt eller sprids bland allmänheten för att det skall kunna vara straffbart. Enligt förslaget är det tillräckligt att yttrandet sprids t. ex. inom en organisation. Något särskilt undantag för yttranden som kan anses försvarliga av hänsyn till yttrandefriheten eller omständigheterna i övrigt införs inte. Något direkt förbud mot rasistiska organisationer som sådana skall inte heller införas.

**YFU:s förslag:** Beskrivningen av brottet hets mot folkgrupp preciseras genom att ett yttrande för att vara straffbart skall *vara grundat* på ras e. d. i stället för som nu *anspela* på detta. Den nya brottsbeskrivningen skall förenas med en föreskrift om prövning av försvarligheten i yttranden som uttrycker missaktning för en folkgrupp eller någon annan liknande grupp av personer.

**Remissinstanserna:** YFU:s förslag har fått ett blandat mottagande. Fler-talet remissinstanser är i princip positiva. Dock finns det även bland dessa kritiska synpunkter på försvarlighetsrekvisitets utformning.

**Diskrimineringsutredningens förslag:** Bildande av eller deltagande i organisationer vilkas verksamhet främjar eller uppmanar till förföljelse på etnisk grund skall kriminaliseras.

**Remissinstanserna:** Många är positiva till diskrimineringsutredningens förslag och åberopar då i allmänhet att Sverige enligt FN:s rasdiskrimineringskonvention måste lagstifta i frågan. Något färre är negativa och hänvisar till vikten att värna föreningsfriheten. (En sammanställning av remiss-svaren finns i prop. 1985/86:98 om invandrapolitiken, bil. 12, s. 296.)

**Bakgrunden till mitt förslag:** Enligt 16 kap. 8 § BrB skall den som offentligen eller eljest i ett uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationalitet eller etniskt ursprung eller trosbekännelse dömas för *hets mot folkgrupp*. Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter. Brottet hets mot folkgrupp ingår också i TF:s brottskatalog (7 kap. 4 § 8). Sin nuvarande lydelse fick bestämmelsen år 1982 (prop. 1981/82:58, KU 24, rskr. 221, JuU 41, rskr. 222, KU 1982/83:1, rskr. 1).

En allmän straffbestämmelse om hets mot folkgrupp tillkom år 1948. Bestämmelsen överfördes sedermera till BrB. Som framgår av det följande är paragrafens senare historia sammankopplad med Sveriges tillträde år 1971 till den konvention som FN:s generalförsamling antog år 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Enligt artikel 4 b i konventionen förbinder sig konventionsstaterna att förbjuda organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering samt att förklara deltagande i sådana organisationer som en brottslig handling.

Inför Sveriges tillträde till FN:s rasdiskrimineringskonvention gjordes en grundlig genomgång av vilka lagändringar som krävdes för att den



svenska lagstiftningen skulle stå i överensstämmelse med de krav konventionen ställde. Utredningen angående förbud mot rasdiskriminering konstaterade sålunda att möjligheter att förbjuda organisationer som främjade rasdiskriminering saknades i svensk rätt. Utredningen fann vidare att förhållandena i Sverige inte motiverade kriminalisering redan av bildande eller deltagande i sådana sammanslutningar (SOU 1968:68 s. 62).

I det lagstiftningsärende som föregick Sveriges ratificering av rasdiskrimineringskonventionen föreslogs inte heller något organisationsförbud. Föredragande statsrådet hänvisade till en början till att det enligt artikel 2 punkt 1 d i konventionen krävs lagstiftning mot rasdiskriminering som utövas av personer, grupper eller organisationer endast i den mån de faktiska förhållandena i vederbörande stat är sådana att de påkallar lagstiftning. Enligt föredraganden innebar detta att, även om vissa föreskrifter i konventionen inte hade full täckning i svensk rätt, en ratificering inte krävde lagstiftning på samtliga dessa punkter (prop. 1970:87 s. 60). När det gällde rasistiska föreningar pekades på att främjande av eller uppvigling till straffbar rasdiskriminering kunde beivras med stöd av BrB:s regler om medverkan och bestämmelsen om uppvigling; den effekt man ville nå med ett uttryckligt förbud kunde man i viss utsträckning vinna genom de förslag om bl. a. utvidgat straffansvar för hets mot folkgrupp som samtidigt lades fram. Föredraganden ansåg därför inte att något starkt behov av kriminalisering då förelåg i Sverige (prop. s. 64).

Någon annan mening framfördes inte heller under riksdagsbehandlingen (ILU 1970:41).

Rasdiskrimineringskonventionen fick betydelse också för utformningen av fri- och rättighetsskyddet i RF. Det ena av de två fall där det är tillåtet att i vanlig lag begränsa föreningsfriheten gäller nämligen sådana sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller visst etniskt ursprung (2 kap. 14 § andra stycket RF). Detta undantag från grundlagsskyddet för föreningsfriheten motiverades med hänvisning till FN-konventionen. Det kan noteras att JK i grundlagstiftningsärendet hade satt i fråga om det var nödvändigt att göra ett undantag för rasistiska föreningar. Enligt JK tvingade nämligen lagstiftningen om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering eventuella föreningar med rasistiskt program till passivitet. JK menade därför att konventionens krav på organisationsförbud i praktiken kunde anses i allt väsentligt uppfyllt (prop. 1975/76:209 s. 235). Föredragande statsrådet förklarade att han var närmast benägen att instämma med JK men ansåg att man borde undvika att utforma grundlagen så att det kunde hävdas att denna lägger hinder i vägen för ett fullständigt uppfyllande av Sveriges konventionsåtaganden (prop. s. 113). Uttalandet berördes inte vid riksdagsbehandlingen (KU 1975/76:56).

Den möjlighet till lagstiftning som RF sålunda ger har inte utnyttjats.

Den svenska ståndpunkten har föranlett kritik i den särskilda FN-kommitté som övervakar tillämpningen av konventionen. Tonen har successivt skärpts i de rapporter rasdiskrimineringskommittén avgett till generalförsamlingen. Från att år 1979 ha noterat att den svenska synpunkten föranledde olika kommentarer inom kommittén, har i 1981 års rapport framhål-

lits att ledamöter har uttryckt oro över att svensk lag inte helt täckte konventionens krav vad gällde organisationer med rasistiskt syfte och att man hoppades att Sverige skulle ändra lagen. År 1983 erinrades om att Sverige var bundet av konventionen att förklara organisationer som främjade rasdiskriminering olagliga.

I mars i år avlämnade Sverige sin periodiska rapport till FN-kommittén. I samband därmed uttalade enskilda ledamöter av kommittén att de inte delade Sveriges uppfattning i fråga om innebörden av konventionsbestämmelsen om införande av ett organisationsförbud. Man förklarade att artikel 4 b i konventionen är en tvingande regel som inte lämnar något utrymme för konventionsstaterna att pröva behovet av lagstiftning. Kommittén har ännu inte avgett någon rapport till generalförsamlingen efter den svenska rapporteringen.

År 1981 avgav diskrimineringsutredningen betänkandet (SOU 1981:38) Om hets mot folkgrupp. Utredningen ansåg att reglerna om hets mot folkgrupp i BrB och TF gav tillräckligt skydd mot rasistiska organisationer eftersom deras medlemmar straffas, om de för ut organisationernas budskap. Det förelåg enligt betänkandet (s. 76) inte något behov av förbud.

Däremot förordade diskrimineringsutredningen i betänkandet att ansvarsbestämmelsen om hets mot folkgrupp borde ändras så att även sådana kollektiv av folkgrupper som exempelvis invandrare eller utlänningar skulle skyddas av den. I praxis hade det nämligen visat sig att bestämmelserna inte ansetts tillämpliga på yttranden som uttrycket hot mot eller missaktning för invandrare i allmänhet. Vid remissbehandling av betänkandet hävdade YFU att rekvisitet "missaktning", som vid lagändringen år 1970 hade ersatt "förtal eller smädelse", var alltför vidsträckt. YFU menade att lagtexten vid en strikt tolkning inte garanterade något utrymme för saklig kritik och föreslog att "missaktning" skulle bytas ut mot "förakt". I prop. 1981/82:58 tog föredragande statsrådet fasta på YFU:s förslag. Vid riksdagsbehandlingen ansåg emellertid riksdagen att frågan borde bli föremål för ytterligare överväganden inom YFU (KU 1981/82:24 s. 5 f och JuU 41 s. 6 f). Detta gavs regeringen till känna (rskr. 1981/82:221 och 222).

Sedan regeringen överlämnat frågan till YFU har utredningen i sitt slutbetänkande på nytt behandlat utformningen av ansvarsbestämmelsen om hets mot folkgrupp.

Enligt YFU är kärnfrågan hur man skall förhindra att någon etnisk grupp blir behandlad och betraktad som mindervärdig i förhållande till andra grupper utan att man samtidigt inkräktar på det vidsträckta utrymme som behövs för en allsidig debatt. Utredningen framhåller som sin uppfattning att endast sådana omdömen som syftar till att förringa en etnisk grupps människovärde eller att motarbeta dess jämställdhet med andra grupper och som grundas på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse bör omfattas av kriminaliseringen. Utredningen anser att lösningen är att införa en försvarlighetsprövning. En sådan behövs emellertid bara vid yttrande som innefattar *missaktning för en grupp som skyddas av kriminaliseringen*; att *hota* en folkgrupp kan nämligen aldrig vara försvarligt.

YFU anser vidare att det för straffbarheten nödvändiga sambandet mellan hotet eller missaktningen och det för gruppen särskiljande draget bör uttryckas tydligare. Utredningen föreslår därför att uttrycket "med anspelning på" ersätts med "som är grundat på".

Även diskrimineringsutredningen har på nytt tagit upp utformningen av de bestämmelser som skall hindra rasism. I sitt slutbetänkande (SOU 1984:55) I rätt riktning redovisar utredningen en annan uppfattning än tidigare i frågan om förbud mot organisationer som främjar etnisk diskriminering. I slutbetänkandet föreslås nämligen att ett sådant förbud införs.

Huvudskälet för ett förbud är enligt diskrimineringsutredningen vårt konventionsåtagande och de allt kraftigare anmärkningar som FN-kommittén riktat mot Sverige och som kan ha effekt på vår allmänna trovärdighet i internationella sammanhang. Utredningen pekar också på att föreningar som genom närradiosändningar upprepade gånger har gjort sig skyldiga till hets mot folkgrupp inte har kunnat fråntas sin rätt att sända i närradion. Föreningsbildningen är enligt utredningen en förutsättning för förmåner exempelvis i samband med kommunala lokalupplåtelser (SOU 1984:55 s. 189).

**Skälen för mitt förslag:** Som redan framgått finns det ett samband mellan ansvarsbestämmelsen om hets mot folkgrupp och frågan om ett förbud mot rasistiska organisationer. Jag tar därför upp båda ämnena till en gemensam behandling. Eftersom den senare frågans lösning är beroende av den förra börjar jag med brottet hets mot folkgrupp. Jag vill redan här anmäla att jag i dessa frågor har samrått särskilt med statsrådet G. Andersson.

### *Hets mot folkgrupp*

I likhet med YFU anser jag att det är en svår och grannlaga avvägning som måste göras mellan å ena sidan etniska gruppers behov av skydd mot nedsättande omdömen och yttranden och å andra sidan utrymmet för den allmänna debatten och däri möjligheterna att anföra kritik. Det är också så att invandrarfientlig verksamhet inte förebyggs bäst genom straffbestämmelser utan genom information, upplysning och den fria opinionsbildningen. Därför är det viktigt att de straffbestämmelser som trots allt är nödvändiga inte är utformade så att de blir ett hinder för den upplysning, information och sakliga debatt som behövs för att skapa kunskap om och förståelse för invandrarernas förhållanden och för att motverka rasism. De positiva attityder som man strävar efter kan skapas genom öppen debatt eller annat meningsutbyte inom ramen för bl. a. den fackliga verksamheten eller i föreningslivet. Folkrörelserna spelar självfallet en viktig roll i detta sammanhang. Genom straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp begränsas otvivelaktigt den medborgerliga yttrandefriheten. Frågan om hur bestämmelsen skall vara utformad måste ses mot denna bakgrund.

Det har under frågans behandling inte framkommit att yttrandefriheten är inskränkt på ett oacceptabelt sätt genom straffbestämmelsens nuvarande utformning. Antalet väckta åtal på området har varit ytterligt begränsat. Stockholms tingsrätt, som har prövat en del av de mål som faktiskt förekommit, har i sitt remissvar över YFU:s förslag ansett att några tolknings-

problem av det slag utredningen har antytt inte har uppkommit i de mål tingsrätten har avgjort. Detta styrker mig i min uppfattning att den nuvarande bestämmelsen i och för sig ger tillräckliga garantier för att saklig kritik på detta område kan framföras straffritt.

Mot intresset av en fri samhällsdebatt står intresset av att värna om enskilda människors och gruppers integritet och värdighet. Det har med den växande andelen invandrare blivit alltmer betydelsefullt att samhället med kraft markerar sitt avståndstagande mot försök att sprida föreställningar om vissa folkgruppers mindervärdighet. Jag är därför inte beredd att föreslå en begränsning av det straffbara området så att enskilda folkgrupper erhåller vad som skulle kunna uppfattas som ett sämre skydd än de har i dag. Inte heller finner jag det lämpligt att i övrigt justera lagtexten på det sätt YFU har föreslagit.

Däremot anser jag att det finns anledning att ta upp frågan om en ändring av bestämmelsen från en annan utgångspunkt.

Som jag redan har nämnt tillkom bestämmelsen år 1948. Den skärptes i samband med att Sverige tillträdde rasdiskrimineringskonventionen och därefter år 1982, då den kom att omfatta även kollektiv av invandrare. Av dessa ändringar har endast den som skedde år 1970 gällt det rekvisit i bestämmelsen som nu anger att ett yttrande skall ha gjorts offentligen eller annars i ett uttalande eller meddelande som har spritts till allmänheten för att det skall vara straffbart.

Före år 1970 måste hotet eller förtälet ha skett offentligen, vari får anses ligga att det skulle direkt rikta sig till allmänheten eller i övrigt till en större krets. Utvidgningen skedde för att även olika former av propagandakampanjer som skedde i det fördolda genom upprepade uttalanden skulle vara straffbara. Meddelandet behöver alltså sedan dess inte på ett direkt sätt vända sig till allmänheten. Det är tillräckligt om det sprids bland allmänheten. Detta kan ske exempelvis genom upprepade uttalanden i privata samtal (prop. 1970:87 s. 62 f).

Det krävs emellertid för straffbarhet att gärningsmannens uppsåt omfattar spridning bland en obestämd krets. Straff skall alltså inte inträda, om hans uppsåt varit inriktat på en krets av bekanta eller exempelvis medlemmar i en organisation, även om denna krets har varit vidsträckt. Med uttrycket sprider uttalande avses såväl att göra ett uttalande som att sprida vad man hört av annan. Stadgandet omfattar inte bara muntlig och skriftlig framställning utan även t. ex. åtbörder eller framställning i bild som inte kan anses som skrift.

Praxis beträffande hets mot folkgrupp är sparsam. Enligt en kartläggning som diskrimineringsutredningen har gjort (Ds A 1984:7 s. 108) meddelades åtta fällande domar under drygt tio år. Utredningen har också framfört kritik mot tillämpningen av lagrummet. Den ansåg att polis och åklagare i alltför hög grad skrev av ärendena i stället för att väcka åtal.

I det regeringsförslag om invandrapolitiken som presenterades för riksdagen i mars 1986 har jag visserligen förklarat att jag har svårt att se att det finns fog för någon mer allvarlig kritik av rättsväsendets handläggning av ärendena rörande etnisk diskriminering (prop. 1985/86:98 s. 113). Propositionen har antagits av riksdagen (SfU 1985/86:20, rskr. 301). Detta hindrar

emellertid inte att det kan finnas anledning att i detta sammanhang överväga om det straffbara området bör ändras med hänsyn till att det måste anses vara ett starkt samhällligt intresse att med all kraft motverka rasistiska organisationer.

Den nuvarande utformningen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp begränsar i praktiken kraftigt möjligheterna till utåtriktad verksamhet från rasistiska organisationer. En ändring av bestämmelsen vad gäller offentlighetsrekvisitet skulle kunna innebära ytterligare ett steg i skärpande riktning och på liknande sätt lägga hinder i vägen också för intern verksamhet. Enligt min mening är det angeläget att ändra spridningsrekvisitet i detta syfte så att det utrymme, som nu finns för här avsedda organisationer att verka, i praktiken försvinner.

Det är dock uppenbart att kriminaliseringen inte bör gå så långt att den omfattar yttranden inom den helt privata sfären. Det bör t. ex. fortfarande vara straffritt att till en nära anhörig uttrycka en i och för sig förgräplig åsikt. Något annat skulle komma att innebära en alltför långtgående inskränkning av yttrandefriheten och dessutom vara omöjligt att övervaka på ett nägorlunda rimligt sätt.

Utanför denna privata sfär bör det dock enligt min mening vara otillåtet att sprida yttranden som uttrycker hot eller missaktning mot folkgrupp på grund av ras c. d. Detta kan bli fallet, om kravet på att uttalandet måste ske offentligt eller spridas till allmänheten tas bort. Också spridning av rasistiska och liknande uttalanden inom en förening skulle härigenom bli straffbar.

En sådan ändring som jag nu har diskuterat är motiverad också av andra skäl.

Diskrimineringsutredningen har pekat på att det förekommit att rasistisk (nazistisk) propaganda har spritts på en skola men att förundersökningen har lagts ned, eftersom gärningsmannen inte ansågs ha haft för avsikt att sprida skriften utanför skolan (SOU 1981:38 s. 42 f). Enligt utredningen skulle detta visa på en bristande överensstämmelse mellan rättstillämpningen och intentionerna med lagstiftningen. Statens invandrarverk har mot den bakgrunden framhållit att eventuella oklarheter med offentlighetsrekvisitet bör undanröjas, om Sverige skall kunna hävda att lagstiftningen uppfyller FN-konventionens krav.

Det anförda visar att gränsdragningen mellan vad som är och vad som inte är att bedöma som straffbar spridning bland allmänheten kan ge upphov till problem. Det är inte helt lätt att säga när en avgränsad sluten krets övergår till att bli en större obegränsad krets som kan anses representera allmänheten. Dessa tveksamheter bör elimineras.

Sammanfattningsvis anser jag att man helt bör slopa kravet på att ett uttalande måste ske offentligt eller spridas bland allmänheten. Det skall räcka att uttalandet sprids. Samhället skulle därigenom slå fast att uttalanden som uttrycker rasförakt är oacceptabla så snart de förekommer utanför den rent privata sfären.

Ett liknande "rent" spridningsrekvisit finns redan i bestämmelserna om barnpornografibrott (7 kap. 4 § 12 TF och 16 kap. 10 a § BrB). Paragrafen, som trädde i kraft den 1 januari 1980, straffbelägger den som skildrar

barn i pornografisk bild med uppsåt att bilden sprids eller som sprider sådan bild av barn. Av förarbetena framgår att det för att bilden skall anses spridd krävs något mera än att bilden gjorts tillgänglig för endast ett fåtal personer (prop. 1978/79:179 s. 59 ff och 62). De förslag rörande tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrotten som jag lägger fram i detta lagstiftnings- ärende innebär ingen förändring i detta avseende.

Det straffbara området i bestämmelsen i 16 kap. 8 § BrB om hets mot folkgrupp kommer i konsekvens med det sagda att omfatta även uttalanden eller meddelanden som når ut till en grupp av personer, som utgör mer än ett fåtal, utan att man kan säga att det sker offentligt eller bland allmänheten.

Någon motsvarande ändring av bestämmelsen om hets mot folkgrupp i 7 kap. 4 § 8 TF behövs inte, eftersom något spridningsrekvisit över huvud taget inte ingår i den bestämmelsen (jfr 1 kap. 6 § TF).

Avslutningsvis bör i detta sammanhang nämnas att några organisationer som har yttrat sig över YFU:s förslag anser att även missaktning på grund av kön skall vara kriminaliserat enligt BrB-bestämmelsen. Syftet med en sådan ändring skulle vara att komma till rätta med vissa pornografiska skildringar som av kvinnor upplevs som kränkande. Jag förordar i avsnitt 3.6.3 att pornografiska skildringar skall kriminaliseras i ökad utsträckning. Syftet med den föreslagna ändringen i bestämmelsen om hets mot folkgrupp får i väsentliga delar anses tillgodosett på det sättet. Att härutöver införa en allmän kriminalisering av uttryck för missaktning på grund av kön i den nu aktuella paragrafen bedömer jag som alltför vanskligt. Gränsdragningsproblemen skulle bli ytterligt svårbemästrade och bestämmelsen skulle förlora sin inriktning på minoritetsskydd.

Jag vill i detta sammanhang också nämna att jag inte i detta ärende går in på det förslag om ändring i bestämmelserna om hets mot folkgrupp som har lagts fram av utredningen om homosexuellas situation i samhället i betänkandet (SOU 1984:63) Homosexuella och samhället. Betänkandet i fråga är efter remissbehandling föremål för beredning inom regeringskansliet.

### *Förbud mot rasistiska organisationer*

Jag förordar alltså att ansvarsbestämmelsen om hets mot folkgrupp skärps på det sätt som angetts. Frågan är då om en sådan skärpning av strafflagstiftningen undanröjer de tvivel som har yppats om att Sverige uppfyller sina åtaganden enligt rasdiskrimineringskonventionen eller om det behövs ytterligare åtgärder. Det som i så fall i första hand är aktuellt att diskutera är om det i svensk lagstiftning skall införas ett uttryckligt förbud mot bildande av eller deltagande i rasistiska organisationer.

Jag vill först understryka att organisationer som främjar rasdiskriminering givetvis saknar allt berättigande. Det är viktigt att samhället tydligare markerar sitt avståndstagande från sådana organisationer. Så sker genom den ändring jag nyss har föreslagit. Vidare skulle det, som diskrimineringsutredningen har föreslagit, kunna ske genom en bestämmelse som generellt gör det straffbart att över huvud taget verka i en organisation som ägnar sig

åt förföljelse av folkgrupper på etnisk grund. Jag är emellertid inte beredd att föreslå någon sådan bestämmelse. Skälen till detta är följande.

Visserligen förekommer det emellanåt rasistiska aktiviteter i mer eller mindre organiserad form och det finns anledning att noga följa utvecklingen på området. Men även om man beaktar de enstaka oroande händelser som förekommit på senare tid, kan man konstatera att det knappast finns några mera betydande sammanslutningar med rasförföljelse på programmet. De öppet rasistiska organisationerna har mycket liten anslutning, och de är inbördes splittrade och utan inflytande. Varhelst de uppträder möts de av starka reaktioner av avsky från omgivningen, något som f.ö. torde vara betydligt viktigare och mer effektivt än lagstiftning.

Genom den ändring i reglerna om hets mot folkgrupp i BrB som jag likväl förordar kommer emellertid också rättsväsendets möjligheter att ingripa mot dem som söker sprida ett rasistiskt budskap att förbättras avsevärt. I praktiken torde härigenom det utrymme komma att försvinna som har funnits för organisationer av här aktuellt slag att agera. Redan denna reglering är alltså tillräcklig för att tvinga dessa organisationer till total passivitet. Därmed skulle det inte heller finnas något egentligt behov av att tillföra lagstiftningen även ett direkt organisationsförbud.

Härutöver finns det emellertid särskilda skäl som starkt talar emot att ett sådant förbud införs. Själva förbudet skulle ge organisationerna en ökad uppmärksamhet, något som inte är önskvärt. Ingripandena mot dem kan av grupperna själva upplevas som ett spänningsmoment och ge allmänheten en överdriven föreställning om deras betydelse. Ett formellt förbud skulle vidare kunna uppmuntra organisationerna till underjordisk verksamhet vilket i sin tur leder till att verksamheten blir farligare och svårare att kontrollera. Svårigheterna att tillämpa en förbudsregel av detta slag kan även föra med sig att en organisation efter ett rättsligt förfarande oförtjänt kommer att uppfattas som godkänd av samhället. Erfarenheter från andra länder som har en förbudsreglering visar också att den är föga verkningfull. Till detta kommer de principiella aspekterna mot en lagstiftning som tar omedelbart sikte på en begränsning av föreningsfriheten.

Med den lagändring jag här har föreslagit anser jag vidare att det står klart att det inte kan göras gällande att lagstiftningen på området ej skulle motsvara våra åtaganden enligt FN:s rasdiskrimineringskonvention. Varje främjande eller uppmuntrande av rasdiskriminering kommer ju i fortsättningen praktiskt sett att vara förbjudet.

I sammanhanget vill jag också nämna att närradiolagen nyligen har ändrats så att sändningstillstånd kan återkallas interimistiskt redan efter en fällande men inte lagakraftvunnen dom, om den som har sändningstillstånd gjort sig skyldig till exempelvis hets mot folkgrupp. Det innebär att ett av de skäl diskrimineringsutredningen har anfört för en kriminalisering inte längre har bärkraft. Ett annat skäl som utredningen förehär är att myndigheter skulle vara tvingade att lämna förmåner även till organisationer som bedriver rasistisk verksamhet. Som JK framhållit i sitt remissvar med anledning av diskrimineringsutredningens betänkande förefaller utredningen ha missbedömt möjligheterna att underlåta att ge sådana organisationer kommunala förmåner vid exempelvis lokalupplåtelse. Om man på goda

### 3.6.5 Otillåtet offentliggörande

**Mitt förslag:** Detaljerade brottsbeskrivningar införs i TF såvitt avser otillåtet offentliggörande av uppgifter rörande förhållanden vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet. Om landet är i krig eller omedelbar krigsfara skall dock nuvarande ordning gälla. En begränsning skall vidare göras såvitt gäller möjligheterna att straffbelägga publicering av allmänna handlingar som är hemliga.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Något undantag för krigsförhållanden skall dock inte göras i fråga om brotten mot rikets säkerhet. Inte heller skall det göras någon begränsning i fråga om möjligheterna att kriminalisera publicering av allmänna handlingar.

**Remissinstanserna** är genomgående positiva till YFU:s förslag. Alla remissinstanser som uttalar sig i frågan tillstyrker sålunda förslaget eller lämnar det utan erinran.

**Skälen för mitt förslag:** Som nämnts tidigare är principen om dubbel täckning inte helt genomförd beträffande brottet otillåtet offentliggörande. I praktiken bestäms vad som skall anses som otillåtet offentliggörande av regler i vanlig lag: BrB och sekretesslagen. TF begränsar dock möjligheterna till inskränkningar i tryckfriheten genom att det skall vara fråga om antingen brott mot rikets säkerhet eller sekretessbrott. Inom dessa ramar kan det straffbara området vidgas redan genom en ändring i BrB eller sekretesslagen. Någon grundlagsändring är således inte nödvändig.

I motiven till TF anfördes som skäl för den olika behandlingen av de båda brotten de olägenheter som skulle uppstå – särskilt under krigsförhållanden – om regleringen i TF i alltför hög grad var bunden vid detaljformuleringar. Bestämmelsen i 7 kap. 5 § TF gavs därför en något allmännare formulering. Härigenom kan jämkningar i de motsvarande allmänna bestämmelserna, omedelbart bli tillämpliga även på tryckfrihetens område (prop. 1948:230 s. 102).

MMU ansåg att denna uppdelning från principiell synpunkt knappast var motiverad redan med hänsyn till att vissa brott kunde utgöra såväl otillåtet yttrande som otillåtet offentliggörande (t. ex. landsförräderi) och att gränsdragningen mellan de olika momenten i brotten saknade avgörande betydelse. Vad angick önskemålet att vid krigsförhållanden kunna utvidga räckvidden av vad som enligt TF skulle straffas som otillåtet offentliggörande framhöll MMU att som yttrandefrihetsbrott enligt MMU:s förslag – liksom enligt TF – skulle anses bl. a. obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift. Härigenom straffbelades publicering av uppgifter rörande vissa angivna förhållanden av betydelse för försvaret under förutsättning att uppgifterna rörde förhållanden av hemlig



natur. I sistnämnda hänseende skulle det bli av betydelse vilka bestämmelser som vid krigsförhållanden gällde rörande tystnadsplikt och sekretess. MMU ansåg att grundlagen i förevarande hänseende inte borde göra någon principiell skillnad mellan otillåtet yttrande och otillåtet offentliggörande. Alla yttrandefrihetsbrotten borde sålunda i grundlagen anges med sina rekvisit (SOU 1975:49 s. 235).

I den proposition med förslag till grundlagsändringar angående tryckfriheten som förelades riksdagen med anledning av bl. a. MMU:s förslag (prop. 1975/76:204) anförde föredragande statsrådet att MMU:s förslag att i fortsättningen inte skilja mellan sådana brott som utgjorde otillåtet yttrande och sådana som innebar otillåtet offentliggörande hade goda skäl för sig, liksom tanken att i grundlag namnge och beskriva de brott mot rikets säkerhet som innefattade otillåtet offentliggörande. Det fanns emellertid inte då tillräcklig anledning att göra den ganska omfattande omarbetning av 7 kap. TF som förslaget genomförande skulle påkalla (s. 170 f).

I direktiven till YFU anförde föredragande statsrådet att det var uppenbart att den begränsning av handlingsfriheten i fråga om allmän lag som skulle bli en följd av MMU:s förslag skulle innebära en förstärkning av yttrandefrihetsskyddet såvitt gällde de brott som betraktades som otillåtet offentliggörande. YFU borde därför på denna punkt arbeta efter de principer som hade förordats av MMU.

YFU har i sitt förslag följt MMU:s uppläggning. Någon uppdelning mellan vad som skall anses som otillåtet yttrande och vad som skall anses som otillåtet offentliggörande görs inte. De brott mot rikets säkerhet som kan komma in i brottskatalogen. Jag anser i likhet med remissinstanserna att den förstärkning av grundlagsskyddet för yttrandefriheten som det innebär att i grundlagen ange rekvisiten för de brott mot rikets säkerhet, som i dag bestraffas som otillåtet offentliggörande, är angelägen. Efter en sådan förändring skulle det straffbara området för dessa brott inte kunna vidgas utan grundlagsändring.

Å andra sidan kan man inte blunda för att de skäl, som vid TF:s tillkomst anfördes för att grundlagen för krigsförhållanden inte alltför mycket bör binda utformningen av regleringen, alltjämt har betydande styrka.

För min del anser jag att man skulle kunna nå en rimlig avvägning mellan de starka intressen som här bryts mot varandra, om man låter den ordning som f. n. gäller generellt bara tillämpas när landet är i krig eller omedelbar krigsfara (jfr 13 kap. 7 § RF). För andra situationer bör YFU:s förslag genomföras.

Lagtekniskt bör mitt förslag utformas på följande sätt. Brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF bör utvidgas med brotten spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift. Vidare bör brottsbeskrivningarna där för brotten landsförräderi eller landssvek kompletteras så att de omfattar även de moment som kan vara otillåtet offentliggörande. I 7 kap. 5 § bör som tryckfrihetsbrott anges också andra brott mot rikets säkerhet, som innefattar otillåtet offentliggörande och som enligt lag utgör straffbar gärning när riket är i krig eller omedelbar krigsfara.

I punkt 2 i 7 kap. 5 § TF anges som otillåtet offentliggörande uppsåtligt offentliggörande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar. Av

regeln om ensamansvar följer att det endast är den som bär det tryckfrihetsrättsliga ansvaret enligt TF – t. ex. tidningens ansvarige utgivare eller bokens icke anonyma författare – som kan drabbas av ansvar för otillåten publicering av en hemlig handling. Denna punkt blir därmed tillämplig bara i det fall att denne själv har en skyldighet att inte lämna ut handlingen. Han måste alltså ha fått tillgång till den i egenskap av offentlig funktionär (1 kap. 6 § sekretesslagen). Har han fått del av den på något annat sätt, t. ex. av misstag eller på grund av att någon annan har handlat brottsligt, kan han inte straffas. Det beror emellertid inte på grundlagsregelns formulering utan på avfattningen av den nuvarande regeln i 20 kap. 3 § BrB enligt vilken bara den kan bestraffas som röjer uppgifter han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning m. m. Eftersom bestämmelserna i 7 kap. 5 § ger utrymme för en mera omfattande kriminalisering än i dag genom en ändring i vanlig lag kan kravet på dubbel täckning ej sägas vara fullt ut uppfyllt.

Jag kan inte finna att en sådan skärpning kan vara motiverad annat än för krigsförhållanden. Den specialregel som jag nyss har förordat bör vara tillräcklig för dessa situationer. För andra fall bör bestämmelsen ändras så att det där anges vilka fall det kan vara fråga om. Bestämmelsen bör således omfatta dem som har fått tillgång till handlingen i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt (jfr 2 kap. 12 § fjärde stycket 1 och 8 kap. 7 § första stycket 1 RF), dvs. de offentliga funktionärerna. Med offentliga funktionärer bör här jämföras de som är verksamma hos de enskilda organ där offentlighetsprincipen enligt lag (1 kap. 8 § sekretesslagen) är tillämplig (se vidare avsnitt 3.9).

Det kan nämnas i sammanhanget att det fallet att den tryckfrihetsrättsligt ansvarige har fått tillgång till en hemlig allmän handling med förbehåll att inte publicera den (14 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen) eller efter förordnande av domstol med samma verkan (5 kap. 4 § RB) täcks av kvalificerade tystnadsplikter enligt punkt 3 (punkt 2 i mitt förslag) i 7 kap. 5 § TF och 16 kap. sekretesslagen (jfr prop. 1975/76:204 s. 171 f).

Som jag kommer att redogöra närmare för i avsnitt 3.7.4 föreslår YFU att de tystnadsplikter som bryter igenom meddelarfriheten, de s. k. kvalificerade tystnadsplikterna, fullständigt skall anges i ett särskilt kapitel i grundlagen. Dessa bestämmelser återfinns i dag i 16 kap. sekretesslagen. YFU har i linje med detta också föreslagit att den bestämmelse om otillåtet offentliggörande som rör röjande av en uppgift vilken omfattas av de kvalificerade tystnadsplikterna (p. 3 i 7 kap. 5 § TF) inte längre skall hänvisa till vanlig lag (sekretesslagen) utan i stället till dessa bestämmelser i grundlagen. Härigenom kommer även denna del av bestämmelsen att omfattas av kravet på dubbel täckning. Som framgår av avsnitt 3.7.4 anser jag det emellertid inte möjligt att ange undantagen från meddelarfriheten i grundlag. Detta får till följd att hänvisningen avseende de kvalificerade tystnadsplikterna även i fortsättningen får ske till vanlig lag, dvs. 16 kap. sekretesslagen.

#### 3.7.1 Meddelarskyddet för offentliga funktionärer och andra m. m.

**Mitt förslag:** Samma meddelarskydd som i dag gäller enligt TF skall gälla i fråga om de medier som nu skall ges ett särskilt grundlagskydd. Någon annan utvidgning av meddelarskyddets omfattning görs inte, vilket betyder att detta skydd liksom hittills kommer att gå längre inom den offentliga rättens område än utanför detta, dvs. i förhållandet mellan enskilda.

**Utredningens förslag** skiljer sig från mitt i följande delar. Meddelarfriheten utvidgas när det gäller förhållandet mellan enskilda. Den skall sålunda gälla när en tystnadsplikt åvilar någon i en enskild befattning eller på grund av något annat åtagande, t. ex. avtal. Vissa undantag från denna utvidgade meddelarfrihet skall anges i grundlag. Bl. a. skall meddelarfriheten inte avse enskildas yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur. Den utvidgade meddelarfriheten kompletteras med ett förbud för personer i ledande ställning inom företag och organisationer att efterforska den som har lämnat uppgifter med stöd av sin meddelarfrihet.

**Remissinstanserna** har inte haft någon erinran mot att meddelarskyddet enligt TF utvidgas till de medier som skall få ett särskilt grundlagsskydd. Remissutfallet i fråga om meddelarskydd utanför den offentliga rättens område är splittrat. Den största gruppen av remissinstanser stöder YFU:s förslag och anser att det bör genomföras nu. En nästan lika stor grupp är kritisk till förslaget i sak och anser att reglerna om meddelarfrihet inte skall utvidgas när det gäller förhållandet mellan enskilda. En tredje grupp bland remissinstanserna stöder förslaget i princip men anser att frågorna bör övervägas ytterligare innan man tar slutlig ställning.

**Bakgrunden till mitt förslag:** Med *meddelarskydd* brukar man avse det komplex av regler i TF (och radiolagstiftningen) som skall skydda den som medverkar vid tillkomsten av en tryckt skrift (eller ett radio- eller TV-program) genom att lämna uppgifter för offentliggörande. Skyddet åstadkoms genom bestämmelser om meddelarfrihet och anonymitetsskydd.

*Meddelarfriheten* är ett viktigt inslag i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen. Den innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio eller TV.

Meddelarfriheten har utvecklats ur en av de principer på vilka tryckfrihetslagstiftningen vilar – principen att bara en person har det straff- och skadeståndsrättsliga ansvaret för en tryckt skrift. De nu gällande bestämmelserna om detta ensamansvar går i sina huvuddrag tillbaka på 1812 års tryckfrihetsförordning och fick sin nuvarande utformning i samband med den reform av TF som riksdagen beslöt år 1976.

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF har var och en rätt att lämna meddelande i vilket ämne som helst för publicering i tryckta skrifter. Meddelandet skall lämnas till skriftens författare, till någon annan upphovsman till

en framställning i skriften, till dennas utgivare, till skriftens redaktion (om det finns en sådan) eller till en nyhetsbyrå. Bestämmelsen innebär att uppgiftslämnaren går fri från ansvar och skadeståndsskyldighet, även om meddelandet normalt skulle vara straffbart som brott mot en tystnadsplikt. Undantag från denna huvudregel gäller bara i den mån sådana är angivna i TF.

Vidare har enligt 1 kap. 1 § fjärde stycket TF var och en rätt att anskaffa uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för att antingen själv offentliggöra dem i tryckt skrift eller lämna meddelande som avses i paragrafens tredje stycke. Också undantag från detta *skydd för anskaffare* av uppgifter för publicering skall ha stöd i TF.

I 1 kap. 3 § TF föreskrivs att ingen får tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningskyldighet för medverkan till missbruk av tryckfriheten i någon annan ordning eller i något annat fall än TF bestämmer.

Bestämmelser om undantag från principerna om meddelarfrihet och skydd för anskaffare finns i 7 kap. 3 § TF. I tre fall får meddelare dömas till straff eller skadestånd (jfr 11 kap. 1 § tredje stycket TF). Det är sålunda inte tillåtet att lämna ett meddelande, om uppgiftslämnaren därigenom gör sig skyldig till något av de allvarliga brott mot rikets säkerhet som räknas upp, t. ex. spioneri och grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift. Vidare är det inte tillåtet att uppsåtligt lämna ut en allmän handling som omfattas av sekretess. Slutligen är det inte tillåtet att uppsåtligt åsidosätta sin tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag. Den "särskilda lag" som avses är 16 kap. sekretesslagen. Där anges de s. k. kvalificerade tystnadsplikterna genom hänvisningar främst till bestämmelser i lagens 2–9 och 12 kap. men också till vissa andra lagar. Dessa tystnadsplikter för främst offentliga funktionärer har alltså försteg framför principen om meddelarfrihet.

Samma undantag från meddelarfriheten som nu har angetts gäller också för den som – utan att ha det tryckfrihetsrättsliga ansvaret enligt 8 kap. TF – medverkar till en framställning som är avsedd att införas i en tryckt skrift genom att vara författare, annan upphovsman eller utgivare.

För anskaffare av uppgifter för publicering gäller samma undantag från skyddet som i fråga om meddelare m. fl. som begår något av de särskilt uppräknade brotten mot rikets säkerhet.

I sak samma reglering av meddelarfriheten och skyddet för anskaffare gäller enligt 5 § andra stycket radioansvarighetslagen och motsvarande lagrum i den övriga radiolagstiftningen.

I de fall då undantagsregleringen i 7 kap. 3 § TF är tillämplig kan ingripande alltså ske såväl mot en meddelare som mot den som bär det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för själva publiceringen enligt 8 kap. TF.

Viktiga komplement för att förverkliga de syften som bär upp meddelarfriheten är reglerna i 3 kap. TF om *anonymitetsskyddet*. Motsvarande regler finns i radiolagstiftningen. Jag nämner dock inte dem i den fortsatta redogörelsen.

Anonymitetsskyddet består av flera komponenter. En är *rätten till anonymitet* som innebär att bl. a. författare, meddelare samt utgivare av icke periodiska skrifter inte är skyldiga att låta sina namn sättas ut på skriften (3 kap. 1 § TF).

Ett centralt moment i anonymitetsskyddet utgör vidare bestämmelserna i 3 kap. 3 § TF om *tystnadsplikt* för dem som har tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckt skrift eller med framställning som har varit avsedd att införas i tryckt skrift och för dem som har varit verksamma vid t. ex. bokförlag och nyhetsbyråer. Dessa får enligt huvudregeln inte röja vem som är författare, meddelare eller utgivare av en icke periodisk skrift.

En annan väsentlig del i anonymitetsskyddet är *efterforskningsförbudet* i 3 kap. 4 § TF. Detta innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får efterforska författaren till en framställning som har införts eller varit avsedd att införas i en tryckt skrift, den som har gett ut eller avsett att ge ut tryckt skrift eller den som lämnat ett meddelande för publicering. Författaren, meddelaren eller utgivaren får dock efterforskas då detta behövs för åtal eller annat ingripande som är tillåtet enligt TF. Vid sådan efterforskning skall den förut nämnda tystnadsplikten beaktas.

#### *Meddelarskyddet för offentliga funktionärer*

Som offentliga funktionärer brukar man beteckna dels de anställda hos myndigheterna, dels sådana andra personer som deltar i en myndighets verksamhet på grund av uppdrag, tjänsteplikt eller annan liknande grund.

För denna kategori av personer kan meddelarskyddet sägas gälla fullt ut. De kan utsättas för sanktioner för att de har lämnat ett meddelande för publicering enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF bara i de fall och i den ordning TF anvisar. I de undantagsfall som anges i 7 kap. 3 § TF kan de dömas till straff eller skadestånd i ett tryckfrihetsmål. Däremot kan de inte utsättas för andra sanktioner, t. ex. disciplinära påföljder, eftersom en sådan påföljd inte kan åläggas i ett tryckfrihetsmål.

Eftersom begränsningar i offentliga funktionärers yttrandefrihet anses kunna ske endast genom föreskrifter som i princip skall ha formen av lag (2 kap. 12 § RF) är det inte aktuellt att för denna personkategori behandla frågan om sanktioner för brott mot tystnadsplikter som uppkommer genom avtal eller på liknande civilrättslig grund. Det är alltså alltid här fråga om en offentligrättslig tystnadsplikt som har ålagts av det allmänna.

#### *Meddelarskyddet för andra än offentliga funktionärer*

För dem som inte är offentliga funktionärer anses det delvis oklart i vilken utsträckning de har ett lika omfattande meddelarskydd som de offentliga funktionärerna. Så mycket är säkert att rätten till anonymitet och tystnadsplikten för tidningspersonal m. fl. gäller också till förmån för dem. Också förbudet för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska vem som är t. ex. meddelare skyddar dem som inte är offentliga funktionärer.

Vidare har vissa tystnadsplikter för enskilda tagits med bland de tystnadsplikter som i 16 kap. sekretesslagen ges företräde framför principen om meddelarfrihet. Dessa tystnadsplikter skiljer sig i princip inte från de tystnadsplikter som åvilar offentliga funktionärer, eftersom de är lagstadgade och straffsanktionerade. Härav bör slutsatsen kunna dras att andra

jämförbara tystnadsplikter inte "bryter igenom" meddelarfriheten (se SOU 1983:70 s. 159).

Prop. 1986/87:151

Som YFU anmärker är rättsläget mer eller mindre oklart beträffande andra typer av tystnadsplikter.

När det först gäller sådana lagstadgade tystnadsplikter som inte är straffsanktionerade har YFU framhållit att det får anses ovisst om de har företrädare framför meddelarfriheten eller inte. Utredningen kommer dock efter en diskussion fram till uppfattningen att varje lagstadgad tystnadsplikt som inte är straffsanktionerad torde få anses vika för meddelarfriheten (SOU 1983:70 s. 159–161). Jag kan ansluta mig till denna uppfattning, som inte har kritiserats av remissinstanserna. Också dessa tystnadsplikter är ålagda genom ett ensidigt beslut av det allmänna. Det är alltså fråga om ett förhållande mellan det allmänna och en enskild, även om dessa tystnadsplikter ibland främst kan anses skydda enskilda intressen. Härigenom skiljer de sig dock inte från andra offentlighetsrättsliga tystnadsplikter.

I fråga om en tystnadsplikt kan man dock ifrågasätta YFU:s resonemang. Jag avser då den tystnadsplikt som en domstol kan besluta enligt 21 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Tystnadsplikt enligt denna paragraf skall i första hand förhandlas fram mellan arbetsgivar- och arbetstagar sidan. Kan någon enighet om tystnadsplikten inte nås vid förhandlingen, kan ena parten väcka talan vid domstol om tystnadsplikt. Enligt min mening bör man se denna situation som ett fall av avtalsreglerad tystnadsplikt, låt vara att det här är domstolen som bestämmer avtalets innehåll vid oenighet mellan parterna. Denna tystnadsplikt bör därför jämföras med andra tystnadsplikter i avtalsförhållanden mellan enskilda (jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 508).

När det så gäller dessa avtalade tystnadsplikter har YFU kommit till den slutsatsen att de sannolikt bryter igenom meddelarfriheten (SOU 1983:70 s. 161–163). Utredningen pekar bl. a. på ett rättsfall (arbetsdomstolens dom 1961:27) och uttalanden vid tillkomsten av lagen om medbestämmande i arbetslivet (se nyss angivna ställe i prop. 1975/76:105).

Å andra sidan kan det sägas att 1 kap. 3 § TF inte uttryckligen gör någon skillnad mellan skadestånd på grund av brott och skadestånd i avtalsförhållanden. Enligt förarbetena (SOU 1947:60 s. 212) avser lagrummet inte talan om skadestånd på annan grund än missbruk av yttrandefriheten. Skadestånd på grund av gärningar som inte betraktas som missbruk av tryckfriheten torde därför falla utanför det område som regleras av TF. Hur man skall betrakta brott mot avtalade tystnadsplikter i detta sammanhang tycks däremot ha lämnats öppet (jfr SOU 1947:60 s. 174). Det har hävdats att man då bör tolka 1 kap. 3 § TF efter ordalagen så att skadestånd på grund av avtalsbrott inte får dömas ut (Hans-Gunnar Axberger, Tryckfrihetens gränser s. 324).

YFU:s uppfattning har emellertid inte mött några invändningar under remissbehandlingen, och själv är jag benägen att instämma i utredningens slutsats. Enligt min mening kan man resonera på följande sätt. Eftersom reglerna om meddelarfriheten inte ger någon närmare ledning, bör man undersöka vad reglerna om ansvar för dem som bär det tryckfrihetsrättsliga ansvaret enligt 8 kap. TF innebär för det fallet att någon bryter mot en

avtalad tystnadsplikt genom att publicera uppgifter i en bok som han själv står som författare till.

Som utgångspunkt för en sådan undersökning bör tas 1 kap. 3 § TF. Är det fråga om ett missbruk av tryckfriheten i det angivna fallet, torde skadestånd inte kunna dömas ut på kontraktsrättslig grund. Är det däremot inte ett sådant missbruk, kan skadestånd åläggas på grund av att fallet ligger utanför det område där TF är exklusivt tillämplig. Liksom i fråga om reklamen (se avsnitt 3.2.4) bör man här tolka begreppet "missbruk av tryckfriheten" utifrån syftet med denna frihet. Man kan då konstatera att TF inte anses kunna ge handlingsregler för enskilda till skydd för tryckfrihetens utövning motsvarande dem som gäller för myndigheterna (SOU 1947:60 s. 49). TF bygger alltså på principen att tryckfriheten skyddas bara gentemot det allmänna. Ur TF kan därför inte utläsas att grundlagen skulle hindra en enskild från att genom avtal med en annan enskild inskränka sin rätt att yttra sig i tryckt skrift så som han kan begränsa sin frihet att yttra sig i andra former. Som det heter i förarbetena till TF (prop. 1948:230 s. 91) är principen att yttrandefriheten bör vara av samma utsträckning vare sig det är fråga om en framställning i tryckt skrift eller på annat sätt. Av det anförda kan anses följa att det inte utgör ett missbruk av tryckfriheten i TF:s mening när någon bryter mot en avtalad tystnadsplikt genom att yttra sig i tryckt skrift.

Det skulle vara inkonsekvent och stridande mot TF:s utformning i övrigt om skadeståndspåföljd för brott mot en avtalad tystnadsplikt skulle kunna tillgripas mot den som står som författare till en tryckt skrift men vara principiellt utesluten, om samma person lämnar uppgifter för publicering i en skrift för vilken någon annan har det tryckfrihetsrättsliga ansvaret enligt 8 kap. TF.

Det resonemang som jag nu har fört styrker uppfattningen att övervägande skäl talar för att avtalade tystnadsplikter generellt bryter meddelarfriheten.

**Skälen för mitt förslag:** Jag har i ett föregående avsnitt (3.5) behandlat frågan om ensamansvar i fråga om de medier som skall ges ett särskilt grundlagsskydd. Liksom YFU och remissinstanserna anser jag att detta ensamansvar bör kompletteras med grundlagsregler om meddelarfrihet och anonymitetsskydd för den som medverkar vid tillkomsten av en framställning i dessa medier. En reglering av meddelarskyddet efter mönster av TF:s nuvarande bestämmelser ter sig här som en följdriktig konsekvens av grundlagens utvidgade tillämpningsområde.

YFU har emellertid inte stannat vid denna utvidgning utan förordat en utökning av meddelarskyddet så att detta skall gälla mera generellt i förhållandet mellan enskilda. Denna del av utredningens förslag är mera omstritt, och jag vill nu ta upp det till en ingående diskussion.

Ett karaktäristiskt inslag i den svenska rättsordningen är offentlighetsprincipen. Denna har länge varit nästan unik för vårt land men har på senare år fått tillämpning också i ett flertal andra stater. Genom den insyn offentlighetsprincipen ger främjas rättssäkerhet och effektivitet hos myndigheterna och skapas underlag för medborgarnas deltagande i folkstyret. Offentlighetsprincipen har av tradition varit tillämplig på myndighetsområ-

det, dvs. hos domstolar och andra myndigheter och hos riksdagen och andra beslutande politiska församlingar. Från början var det den statliga verksamheten som underkastades denna insyn, vilket framstår som naturligt med tanke på att det då framför allt var där som makt utövades. Med den utveckling som skedde på det kommunala området ansågs det för snart 50 år sedan angeläget att slå fast att principen gällde också inom den kommunala sektorn.

Under den tid som har gått därefter har olika enskilda företag och organisationer fått sådan ökad betydelse i Sverige att det ter sig följdriktigt att också dessas verksamhet läggs under den insyn från medborgarnas sida som kännetecknar vårt styrelseskick. Som YFU framhåller kan enskilda företag träffa avgöranden som får ingripande följder för medborgarna. Besluten 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. Flyttningar och nedläggningar av produktionen kan få effekter som måste kunna granskas. Även intresseorganisationerna har fått en allt starkare ställning. De har numera uppgifter som är förgrenade till stora delar av samhällslivet. Beslut av dessa organisationer kan ha verkningar jämförbara med dem som meddelas av myndigheter och företag.

Företag och organisationer avgör till skillnad mot myndigheterna i stor utsträckning själva vad som skall komma till allmän kännedom. Det finns visserligen en del regler i bolags- och föreningslagstiftningen om att vissa handlingar skall registreras hos myndigheterna och där vara offentliga. Företagen är också i stor utsträckning skyldiga att lämna uppgifter till myndigheterna för olika ändamål – uppgifter, som i den mån de ej skyddas av sekretess, står under allmänhetens insyn. Möjligheterna till insyn är dock avsevärt mindre i enskilda företag och organisationer än i statliga och kommunala myndigheter.

Under senare år har det också i den allmänna debatten rests krav på en vidsträckt offentlighet också inom näringslivet och organisationsväsendet. Den ofta långt drivna sekretessen inom företagen har särskilt i journalistkretsar framhållits som en avgörande nackdel, därför att den inte ger den möjlighet till insyn i och kritik av de privata maktkoncentrationerna som borde finnas med hänsyn till dessas betydelse för medborgarna. Det är mot denna bakgrund som YFU har diskuterat en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde till andra än myndigheter och vissa andra allmänna organ. Det kan här också nämnas att frågor om allmänhetens möjligheter till insyn och inflytande i bl. a. det privata näringslivet behandlas t. ex. i regeringens direktiv till folkstyrelsekommittén (Ju 1984:05) och maktutredningen (Ju 1985:02).

Den svenska offentlighetsprincipen förverkligas på flera olika sätt. Ett centralt inslag är grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet. Denna grundsats är tillämplig bara på myndigheter och några få därmed jämställda allmänna organ. Framför allt på det område där det allmänna bedriver verksamhet i form av aktiebolag, stiftelser och andra privaträttsliga subjekt kan det te sig naturligt att samma handlingsoffentlighet skall råda som på det traditionella myndighetsområdet. Jag kommer i avsnitt 3.9 att lägga fram förslag om en sådan utvidgning av principen om allmänna handlingars



offentlighet. Som framgår där är det emellertid redan på det område som ligger närmast myndighetsområdet mycket svårt att nå särskilt långt med en utökad handlingsoffentlighet. Problemen är ändå större, om man skulle överväga att införa denna princip generellt inom enskilda företag och organisationer.

För att skapa en ökad insyn utanför myndighetsområdet har YFU tagit fasta på en annan beståndsdel i offentlighetsprincipen, nämligen meddelarfriheten. Genom en utvidgad meddelarfrihet anser utredningen att man kan få betydande vinster i form av riktigare information och därmed en bättre underbyggd debatt i frågor som rör företag, organisationer och andra sammanslutningar.

För egen del vill jag först ansluta mig till uppfattningen att det är synnerligen önskvärt att offentlighetsprincipen ges ett så stort tillämpningsområde som möjligt. I detta ligger att jag anser att det skulle vara en betydelsefull förstärkning av denna princip, om meddelarskyddet i TF kan utvidgas utanför det område där det gäller i dag.

Å andra sidan går det inte att bortse från att ett stort antal remissinstanser har haft invändningar mot YFU:s förslag. Vissa av dessa remissinstanser är i sak emot den föreslagna utvidgningen av meddelarfriheten, medan andra anser att utredningsförslaget inte är tillräckligt väl underbyggt.

Själv har jag den grundläggande åsikten att en sådan utvidgning av meddelarfriheten som jag anser önskvärd inte bör genomföras utan att man har tillräckligt underlag för att kunna säga att de vinster som görs är större än de nackdelar som kan följa av en reform på detta område.

När det gäller vinsterna kan jag instämma i att man skulle skapa förutsättningar för ett riktigare informationsflöde och därigenom en bättre underbyggd debatt i frågor som rör det enskilda näringslivet, organisationsväsendet och andra sektorer utanför myndighetsområdet.

Som framgått av min redogörelse för bakgrunden till mitt förslag är det emellertid så att meddelarskyddet till en del redan gäller på det område som jag diskuterar här. Rätten till anonymitet gäller fullt ut också för den som lämnar uppgifter från ett enskilt företag eller annat rättssubjekt. Den tystnadsplikt som är föreskriven skyddar kanske rent av bättre en meddelare utanför myndighetsområdet eftersom det är troligt att undantagen från tystnadsplikten är mindre aktuella där. Efterforskningsförbudet för myndigheter och allmänna organ är också här verksamt, låt vara att det i praktiken torde vara andra än myndigheter och därmed jämställda organ som kan ha intresse av att ta reda på vem som har lämnat ut uppgifter.

Det kan visserligen sägas att det skydd, som sålunda redan finns och som skall få tillämpning i fråga om fler medier än f.n., bara är en del av meddelarskyddet. Anonymitetsskyddets betydelse skall dock inte underskattas, och det kan hävdas att detta är den viktigaste komponenten i TF:s skydd för nyhetskällorna (prop. 1975/76:204 s. 95). YFU:s förslag innebär därför snarare en förstärkning av skyddet för meddelare utanför myndighetsområdet än en genomgripande nyordning. Man får för den skull inte underskatta värdet av också en begränsad utökning av meddelarskyddet. Varje utvidgning av detta skydd är som sagt angelägen.

Det måste emellertid framhållas att meddelarfriheten som en bestånds-

del i offentlighetsprincipen inte har samma betydelse som en utökning av handlingsoffentlighetens tillämpningsområde. Meddelarfriheten fungerar närmast som ett slags säkerhetsventil som mjukar upp den stelhet i regleringen av offentlighet och sekretess, som följer av att regleringen är utformad med tanke på normala fall men utan hänsyn till att det i andra fall kan finnas ett särskilt intresse av att uppgifter lämnas ut (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 104 f). Meddelarfriheten skapar härigenom ett visst utrymme för information men endast på meddelarens villkor. Det ligger i hans hand att avgöra om en uppgift bör lämnas ut eller inte. Detta gäller givetvis lika mycket utanför myndighetsområdet som inom detta.

De vinster som är förenade med ett utökat meddelarskydd skall som jag sagt förut ställas mot de problem som en sådan utvidgning kan vålla. Som jag ser det är det inte så mycket principiella svårigheter som avgränsnings- och tillämpningsproblem som YFU:s förslag ger upphov till.

En första svårighet som möter när man överväger en utökning av meddelarskyddet utanför myndighetsområdet är att avgränsa tillämpningsområdet på ett lämpligt sätt. Av motiven att döma tar utredningens förslag främst sikte på de stora maktkoncentrationerna och på att medge insyn i dessa. Som det har utformats skulle det emellertid få verkningar långt härutöver. Rätten att lämna publiceringsmeddelanden skall således enligt utredningens förslag gälla generellt i förhållandet mellan enskilda. Någon begränsning till de subjekt som utredningen närmast har haft i åtanke har inte gjorts. Tvärtom skulle meddelarfriheten komma att gälla även i de mycket små företagen med kanske bara ett fåtal anställda. Vidare omfattas alla föreningar, t. ex. politiska, fackliga, kulturella och idrottsliga, av förslaget. Men verkningarna skulle inte upphöra härmed utan sträcker sig än längre. Meddelarfriheten skulle i princip gälla t. o. m. i den rent privata sfären, t. ex. i familjekretsen eller i grannförhållanden. Enligt min mening för en sådan utvidgning av meddelarfriheten för långt.

Redan det som jag nu har sagt antyder vidden av de konsekvenser som ett genomförande av utredningens förslag kan få. Jag har därför övervägt om man på något annat sätt än utredningens kunde avgränsa kretsen av enskilda så att regleringen endast kom att omfatta den egentliga målgruppen – de stora maktcentra. Jag har emellertid funnit att det på det underlag som nu föreligger inte är möjligt att på ett lämpligt sätt lösa de avgränsningsproblem som uppkommer, om man vill inskränka regleringen till någon viss utpekad grupp av enskilda.

Även om man trots dessa redovisade svårigheter skulle lyckas finna en lämplig avgränsning av meddelarfriheten utanför myndighetsområdet, finns det andra avgränsnings- och tillämpningsproblem.

Utredningen har som jag nämnt föreslagit att den utökade meddelarfriheten skall kompletteras av ett efterforskningsförbud. Den som intar en ledande ställning i ett företag eller en sammanslutning skall inte få efterforska källan till en uppgift, som har offentliggjorts eller varit avsedd att publiceras, om uppgiften rör företaget eller sammanslutningen eller någon som är verksam eller utövar inflytande där. Ett sådant förbud är ett givet komplement till en utökad meddelarfrihet.

Att i praktiken avgränsa den krets som kan anses inta en ledande

ställning i ett företag eller en organisation är inte helt lätt. Det skulle därför vara svårt för de personer som kan tänkas vara skyldiga att iakttä forbudet att veta om de får forska efter en meddelares identitet eller inte. Härtill kommer att man knappast kan gardera sig mot olika möjligheter att kringgå ett sådant efterforskningsförbud. Det skulle vara svårt att komma åt olika "bulvansituationer". En direktör i ett företag från vilket uppgifter läckt ut skulle bl. a. kunna anlita en utomstående för att anställa undersökningar. Man kan också tänka sig att en kollega till direktören i ett närstående företag med gemensamma intressen av att vissa uppgifter inte når allmänheten skulle kunna göra efterforskningen.

Det torde vidare vara förenat med betydande svårigheter att bedöma omfattningen av det föreslagna efterforskningsförbudet i ett annat avseende. Det skulle ofta vara svårt att, som YFU:s förslag förutsätter, avgöra om en uppgift rör företaget eller sammanslutningen eller någon som är verksam eller utövar inflytande där eller om det är en sådan uppgift angående rent personliga förhållanden eller relationer som skulle hållas utanför det föreslagna efterforskningsförbudet.

Om jag återgår till meddelarfriheten enligt YFU:s förslag, vill jag peka på att det kan innebära problem att urskilja de fall då någon har åsidosatt en avtalad tystnadsplikt och därigenom lämnat ut yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur. Vederbörande skall ju då enligt utredningens förslag kunna bli föremål för rättsliga sanktioner, eftersom dessa tystnadsplikter skall ha företräde framför meddelarfriheten. Efterforskningar skulle däremot inte få ske om den uppgift som lämnats enbart framstår som obekvämt för företagaren eller för någon annan person med anknytning till företaget. Också här kan uppenbarligen tillämpningsproblemet förutses.

Ytterligare en invändning mot att genomföra utredningens förslag är att tillräckligt underlag för att bedöma behovet av bl. a. undantag från meddelarfriheten till skydd för andra än företag inte föreligger i ärendet.

Man kan också mot YFU:s förslag rikta den invändningen att värdet av en meddelarfrihet som inte omfattar yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur är begränsad.

Det kan också uppstå svårigheter när det gäller att bedöma vilka åtgärder som en arbetsgivare får vidta mot en anställd. Det måste vara svårare utanför myndighetsområdet att bedöma tillåtligheten av sådana åtgärder, eftersom det där inte finns samma välutvecklade regelsystem för anställningsförhållandena som på myndighetsområdet.

På den privata arbetsmarknaden saknas också det sanktionssystem som gäller inom den offentliga sektorn t. ex. genom straffbestämmelserna i 20 kap. BrB för brott i myndighetsutövningen och reglerna om disciplinföljder i lagen (1976:600) om offentlig anställning. Vidare finns möjligheten att hos olika tillsynsorgan som JK och JO påtala och få prövade åtgärder som en överordnad vidtagit mot en meddelare och som kan misstänkas ha ett obehörigt syfte. Möjligheterna att ingripa mot den privata arbetsgivare som överträtt det föreslagna meddelarskyddet och vidtagit en repressiv åtgärd måste anses vara betydligt mindre väl utvecklade.

Som YFU har utformat sitt förslag bygger detta på att man i grundlag

närmare reglerar vilka tystnadsplikter som skall ha företräde framför meddelarfriheten. Som kommer att framgå av ett senare avsnitt (3.7.4) lägger jag inte fram något sådant förslag. Det är då svårt att finna en lämplig lagteknisk utformning av regler om en utökad meddelarfrihet.

De nu berörda svårigheterna att ge en utökad meddelarfrihet en lämplig utformning är kanske var för sig inte avgörande. Sammantagna gör de dock att det i betydande grad måste sättas i fråga, om en reglering nu kan åstadkommas som tillgodoser de krav på klarhet som bör vara uppfyllda och som särskilt på meddelarskyddets område är av stor vikt.

När regleringen av den nuvarande meddelarfriheten har utformats, har det ansetts önskvärdt att regelsystemet uppfyller kravet att regleringen skall vara enkel, otvetydig och lättillämpad. Detta är nämligen av intresse både för den som avser att lämna en uppgift t. ex. till en journalist och för den som överväger att efterforska en meddelare. Klarhet i gränsdragningen har således ansetts främja både informationsfriheten och sekretesskyddet (prop. 1975/76:204 s. 102, jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 109). När man överväger utformningen av ett meddelarskydd utanför det offentlighetsrättsliga området har dessa krav samma giltighet. Det är således viktigt att reglerna är sådana att den enskilde i varje särskilt fall utan större svårighet kan avgöra om meddelarfrihet föreligger eller inte. Det kan knappast sägas att utredningens förslag uppfyller de krav som bör ställas i detta hänseende. Inte heller finns det tillräckligt underlag för att åstadkomma någon annan reglering, som kan anses vara tillfredsställande från denna synpunkt.

Härtill kommer att ett genomförande av utredningsförslaget skulle föra med sig ett behov av en invecklad rättegångsordning (jfr SOU 1983:70 s. 204 f. 319 f), som skulle strida mot önskemålet om en snabb handläggning av mål på detta område. Detta utgör i sig ett tungt vägande skäl mot förslaget om en vidgad meddelarfrihet utanför myndighetsområdet.

Sammanfattningsvis vill jag anföra följande. I likhet med utredningen och åtskilliga remissinstanser finner jag att övertygande skäl i och för sig kan anföras för tanken att utvidga meddelarfriheten utanför myndighetsområdet. Vid närmare övervägande av möjligheterna att genomföra en sådan utvidgning har jag emellertid funnit att det föreligger avgörande invändningar mot att man nu genomför förslaget. Vidare har jag bedömt det inte vara möjligt att på grundval av materialet i detta lagstiftningsärende lägga fram något annat förslag för riksdagen som tillgodoser de krav som bör ställas på en reglering på detta område. Jag anser därför att frågan om en vidgad meddelarfrihet utanför myndighetsområdet inte kan få någon lösning i detta sammanhang. Det kan i stället vara lämpligt att ta upp den på nytt t. ex. i samband med maktutredningens arbete.

### 3.7.2 Meddelarfriheten vid brott mot rikets säkerhet

**Mitt förslag:** Den principiella frihet från ansvar, som nu gäller meddelare och vissa andra medverkande vid tryckta skrifter och radio- och TV-programs tillkomst och som skall gälla också de andra uttrycksformer som ges ett särskilt grundlagsskydd i TF, begränsas genom undantag som avser bl. a. vissa brott mot rikets säkerhet. Undantaget skall omfatta både offentliga funktionärer och andra personer.

**Utredningens förslag** stämmer överens med mitt utom så till vida som den nuvarande möjligheten att ingripa mot andra än offentliga funktionärer som lämnar försvarshemligheter för publicering i tryckt skrift eller i radio- eller TV-program föreslås slopad.

**Remissinstanserna** har gett förslaget att vidga nuvarande meddelarfrihet ett blandat mottagande.

**Skälen till mitt förslag:** I föregående avsnitt har jag redogjort för meddelarskyddet. Som framgår där är det inte tillåtet att lämna ett meddelande om uppgiftslämnaren därigenom gör sig skyldig till något av de allvarliga brott mot rikets säkerhet som räknas upp, t. ex. spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Samma undantag från meddelarfriheten som nu har angetts gäller också för den som – utan att ha det tryckfrihetsrättsliga ansvaret enligt 8 kap. TF – medverkar till en framställning som är avsedd att införas i en tryckt skrift genom att vara författare, annan upphovsman eller utgivare. Motsvarande undantag från meddelarfriheten gäller enligt 5 § andra stycket radioansvarighetslagen.

Enligt mitt förslag skall meddelarfrihet och frihet från ansvar för medverkan till yttrandefrihetsbrott gälla i fråga om alla de uttrycksformer som ges ett särskilt grundlagsskydd i TF. Det betyder en utvidgning av det straffria området till att avse också andra medier än tryckta skrifter och radio- och TV-program. Samma begränsningar av dessa friheter bör då gälla oavsett vilket medium det är fråga om, bl. a. det undantag som avser brott mot rikets säkerhet.

För möjligheten att ingripa mot en meddelare, som har gjort sig skyldig till ett brott mot rikets säkerhet, saknar det i princip betydelse om vederbörande är en offentlig funktionär eller inte. Denna ordning har gällt sedan 1965 och infördes på förslag av straffrättskommittén som utarbetade förslaget till en ny brottsbalk. Enligt TF:s ursprungliga lydelse kunde åtal väckas bara mot offentliga funktionärer för sådant meddelande av uppgifter som innebar brott mot rikets säkerhet eller brott mot någon lagstadgad tystnadsplikt. Såvitt gällde brott mot rikets säkerhet ansågs detta emellertid inte tillfredsställande och en begränsning av meddelarfriheten genomfördes. Straffrättskommitténs motiv härför var att "de värden, som i en för riket kritisk situation äventyrades genom en sådan handling, vore så stora att det icke kunde anses tillfredsställande att värdet av anonymitetsskyddet skulle väga över, så att ansvaret uteslutande lades på den ansvarige utgivaren av den tryckta skriften eller att ansvar över huvud icke kunde utkrävas" (SOU 1953:14 s. 469 jfr prop. 1964:133 s. 8 och KU 1964:13 s. 6).

Det kan inte gärna råda några delade meningar om vikten av att kunna förebygga och beivra allvarliga brott mot rikets säkerhet som spioneri och grov olovlig befattning med hemlig uppgift. Vad som skulle kunna diskuteras är om det räcker att kunna ingripa mot den som bär det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för publiceringen som sådan, om denna innefattar ett otillåtet offentliggörande eller ett otillåtet yttrande i en tryckt skrift eller i något av de andra särskilt skyddade medierna. Varken YFU eller remissinstanserna föreslår emellertid att man helt skall avskaffa det undantag från meddelarfriheten m. m. som gäller allvarliga brott mot rikets säkerhet.

Olika uppfattningar har däremot framkommit om vilken personkrets detta undantag bör avse.

YFU har för sin del gjort bedömningen att det räcker med att kunna ingripa mot sådana meddelare och andra medverkande som är offentliga funktionärer (eller som kan jämföras med sådana) när de begår ett av de angivna brotten mot rikets säkerhet. Bland remissinstanserna är uppfattningarna delade i denna fråga.

Som jag ser det ligger det ett mycket betydande värde i att TF inte föreskriver några särskilda begränsningar i tryckfriheten under krig eller krigsfara (bortsett från att en periodisk skrift kan få utgivningsförbud, jfr också avsnitt 3.6.5). Skall man kunna upprätthålla denna principiella inställning är det nödvändigt att TF ger tillräckliga möjligheter till ingripanden under sådana förhållanden. Jag har stor förståelse för YFU:s befogade strävan att avskaffa en inskränkning i meddelarfriheten som kan te sig långtgående. Jag har emellertid svårt att komma ifrån att YFU:s bedömning, även om denna kan anses vara motiverad med tanke på normala förhållanden, ter sig mindre välgrundad om man ser till ett läge där landet är i krig eller krigsfara. Risk finns i sådan situation att personer försöker utnyttja den frihet TF ger för att straffritt kunna lämna ut viktiga, hemliga uppgifter i andra syften än dem som TF är avsedd att tillgodose. Denna synpunkt ökar i betydelse när TF ges ett utvidgat tillämpningsområde.

En svårighet som är förenad med YFU:s förslag är att man inte kan låta alla som inte är offentliga funktionärer få meddelarfrihet vid de här diskuterade gärningarna. YFU har också fört fram tanken att vissa enskilda bör jämföras med offentliga funktionärer i detta sammanhang. YFU har pekat på enskilda som får del av hemliga uppgifter med förbehåll enligt sekretesslagen eller som omfattas av sekretessregleringen i lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar. För min del anser jag att också andra kategorier enskilda i så fall skulle få jämföras med offentliga funktionärer, t. ex. väktare, lokalvårdare och andra utomstående som i sin tjänstgöring har tillträde till arbetsplatser där hemliga handlingar förvaras samt anställda inom privata företag som tillverkar militär materiel eller som annars har viktiga uppgifter inom totalförsvaret. Det torde därvid vara mycket svårt att finna någon lämplig avgränsning av personkretsen.

Ett skäl för YFU:s ställningstagande synes ha varit uppfattningen att straffprocessuella tvångsmedel, t. ex. husrannsakan och beslag, inte bör kunna tillgripas mot massmedieredaktioner för att spåra hemlig information som omfattas av TF:s anonymitetsskydd då otillåtna meddelanden har lämnats för publicering.

Konflikten mellan anonymitetsrätten och de straffprocessuella tvångsmedlen undanröjs emellertid inte med den av utredningen föreslagna ordningen. Som YFU själv anmärker skulle den ju även fortsättningsvis kunna aktualiseras vid utredning om t. ex. en offentlig funktionärs brott mot tystnadsplikt genom meddelande för publicering.

Enligt min mening skulle man därför bara i viss utsträckning nå den av YFU önskade effekten att stärka TF:s anonymitetsskydd genom en begränsning av den personkrets som kan komma i fråga för ansvarstalan mot meddelare för brott mot rikets säkerhet. Det problem som utan tvekan

ligger i konflikten mellan anonymitetsskyddet och de straffprocessuella tvångsmedlen får i stället angripas på annat sätt. Tvångsmedelskommittén har i betänkandet (SOU 1984:54) Tvångsmedel – anonymitet – integritet föreslagit bestämmelser som skall stärka anonymitetsskyddet vid användningen av processuella tvångsmedel. Betänkandet har remissbehandlats och förslagen övervägs f. n. i regeringskansliet. Frågan om hur konflikten kan lösas bör därför behandlas i samband med den vidare beredningen av detta betänkande.

Jag förordar sammanfattningsvis att den nuvarande meddelarfrihetsregleringen utvidgas till att omfatta också de nya medier som ges ett särskilt grundlagsskydd och att man därvid behåller det undantag som nu gäller vid brott mot rikets säkerhet för både offentliga funktionärer och andra personer.

Det som jag har sagt nu gäller också i fråga om rätten att anskaffa uppgifter för publicering och den begränsning i denna rätt som gäller vid brott mot rikets säkerhet (1 kap. 1 § fjärde stycket och 7 kap. 3 § andra stycket TF samt 5 § andra stycket radioansvarighetslagen).

### 3.7.3 Meddelarfriheten vid utlämnande av hemliga handlingar

**Mitt förslag:** Samma undantag som i dag gäller från principen om meddelarfrihet i fråga om uppsåtligt utlämnande av allmänna handlingar skall finnas beträffande nya medier som ges ett grundlagsskydd i TF. Det skall därför även i fortsättningen vara straffbart att uppsåtligen lämna ut eller tillhandahålla en hemlig handling för publicering även om denna innehåller uppgifter som inte omfattas av en s. k. kvalificerad tystnadsplikt.

**Utredningens förslag** överensstämmer med mitt.

**Remissinstanserna** har endast i några fall berört förslaget närmare. Äsikterna går därvid isär om det befogade i förslaget.

**Skälen för min bedömning:** Jag har nyss redogjort för meddelarfriheten. Förutom för vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet görs undantag från principen om meddelarfrihet i fråga om uppsåtligt utlämnande av en allmän handling, som omfattas av sekretess, eller tillhandahållande av en sådan handling i strid med ett förbehåll som en myndighet har ställt upp vid handlingens utlämnande (7 kap. 3 § första stycket 2 TF). Det är heller inte tillåtet att uppsåtligt åsidosätta en tystnadsplikt i de fall som räknas upp i 16 kap. sekretesslagen – de kvalificerade tystnadsplikterna (7 kap. 3 § första stycket 3). Motsvarande reglering finns i 5 § andra stycket radioansvarighetslagen. Innebörden av regleringen är att uppgifter som omfattas av sekretess aldrig uppsåtligen får lämnas ut i form av en allmän handling men ibland får lämnas ut på annat sätt, vanligen då muntligen.

Den som överträder dessa bestämmelser kan dömas "enligt vad i lag är stadgat", dvs. för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Man kan fråga sig om den skillnad som ibland alltså finns mellan att

lämna ut en hemlig, allmän handling och att lämna samma uppgifter på annat sätt är sakligt motiverad. Jag kan erinra om att ett av syftena med den genomgripande revidering som låg bakom den nya sekretesslagstiftningen just var att åstadkomma en enhetlig reglering av handlingsoffentligheten och tystnadspliktsregleringen. Den tidigare skillnaden mellan brottet otillåtet utlämnande av allmän handling och brott mot tystnadsplikt har också undanröjts i den "vanliga" lagstiftningen.

YFU har i enlighet med sina direktiv prövat om ett enhetligt sekretessbegrepp skulle kunna införas också i fråga om de regler som avser meddelarfriheten. Utredningen har emellertid funnit att den nuvarande ordningen inte bör frångås. Endast få remissinstanser har satt denna bedömning i fråga.

För egen del vill jag erinra om att meddelarfriheten har sin grund i att de vanliga sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressen. Detta innebär att önskemålet om insyn i ett särskilt fall kan vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett en sekretessregel. Det kan vidare förhålla sig så att en regel om skydd t. ex. för ett enskilt intresse ibland på ett olämpligt sätt hindrar insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter. Offentlighetsprincipen skulle inte förverkligas fullt ut om de offentliga funktionärerna i situationer av det nämnda slaget hindrades från att bidra med uppgifter till den allmänna debatten. Reglerna om meddelarfrihet är bl. a. avsedda att motverka sådana icke önskvärda resultat av sekretessregleringen. Man kan som YFU uttrycka saken så att meddelarfriheten utgör en "säkerhetsventil".

I detta synsätt ligger att meddelarfriheten får ses som ett undantag från vad som gäller normalt i fråga om offentlighet och sekretess. Härav följer att de undantagsregler som bestämmelserna om meddelarfrihet utgör måste utformas med viss försiktighet så att ambitionerna att stärka yttrandefriheten inte får motsatt effekt genom att utsätta systemet för alltför stora påfrestningar.

För den offentliga debatten och de möjligheter till kontroll och insyn i myndigheternas verksamhet, som meddelarfrihetsreglerna avser att garantera, är det knappast nödvändigt att tillåta publicering av hemliga handlingar. Förbudet mot sådan publicering kan tvärtom ses som en garanti för att publicisten inte av vårdslöshet eller bekvämlighet avslöjar mer av hemligt material än vad som är nödvändigt för förverkligandet av de syften som jag nyss nämnde. Det kan inte heller anses att nuvarande ordning har lett till att uppgifter har lämnats för publicering i massmedierna i allför begränsad omfattning.

När en tystnadsplikt viker för grundsatsen om frihet att lämna meddelanden för publicering offras som framgått ett intresse för ett annat, t. ex. hänsynen till den personliga integriteten. Det skulle ofta i sådana fall utsätta den enskilde för en starkare kränkning av integriteten om inte bara uppgifter om honom lämnas ut utan också den hemliga handling där uppgifterna finns återges i massmedierna.

Främst av dessa skäl föreslår jag inte någon ändring av den nuvarande ordningen.



**Mitt förslag:** Det särskilda lagstiftningsförfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning som i dag gäller enligt 2 kap. 12 § RF görs tillämpligt också när ett förslag att begränsa meddelarfriheten genom ett tillägg till de kvalificerade tystnadsplikterna behandlas av riksdagen. Det betyder att en minoritet i riksdagen som består av tio ledamöter kan få förslaget vilande i tolv månader, om inte det finns en fem sjättedels majoritet som röstar för att förslaget antas omedelbart. Någon saklig förskjutning görs inte av gränsen mellan de tystnadsplikter som har företräde framför meddelarfriheten och övriga tystnadsplikter.

**Utredningens förslag:** I grundlagen skall ställas upp hinder mot att meddelarfriheten inskränks genom vanlig lag. För att en tystnadsplikt skall bryta igenom meddelarfriheten beträffande något visst slag av uppgifter skall krävas att detta är uttryckligen medgivet i grundlagen. Detta uppnås genom att de fall där sådana kvalificerade tystnadsplikter skall få förekomma avgränsas genom detaljerade grundlagsregler. Avgränsningen stämmer till stora delar överens med gällande rättsläge. Bl. a. på skatteområdet, på hälso- och sjukvårdsområdet och inom socialtjänsten skall meddelarfriheten dock få ett större utrymme än f. n.

**Remissinstansernas åsikter** är delade. Många är positiva till att området för de kvalificerade tystnadsplikterna skall anges i grundlagen. En del av dessa instanser anser dock att lagstiftningen genom den föreslagna lösningen blir alltför detaljerad och svåröverskådlig. De förordar i stället att principerna för gränsdragningen kring de kvalificerade tystnadsplikterna anges i grundlag medan reglerna i detalj anges i vanlig lag. Andra remissinstanser avstyrker förslaget helt eftersom det bedöms vara för komplicerat. En majoritet bland de remissinstanser som har uttalat sig i den delen är kritiska mot den föreslagna utvidgningen av meddelarfriheten när det gäller skatteärenden samt hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

**Skälen för mitt förslag:** Bland de tre undantagen från meddelarfriheten har genom åren det som avser vissa tystnadsplikter orsakat mest diskussion och intresse. Vid TF:s tillkomst löstes frågan så att lagstadgade tystnadsplikter för offentliga funktionärer gavs försteg framför meddelarfriheten. Efter förslag av MMU valdes vid 1976 års ändringar av TF en annan lösning: de tystnadsplikter – för offentliga funktionärer och andra – som anges i en särskild lag har företräde. Den särskilda lagen är 16 kap. sekretesslagen där ett antal tystnadspliktsbestämmelser räknas upp, främst bestämmelser i 2–12 kap. sekretesslagen, men också några föreskrifter som gäller andra än offentliga funktionärer. Avsikten med denna reglering är att den bättre än den tidigare skall ge riksdagen en möjlighet att i praktiken direkt ta ställning till om en tystnadsplikt skall bryta igenom meddelarfriheten eller inte.

Samtidigt uttalade föredragande statsrådet sympati för tanken att TF borde dra upp särskilda ramar för de fall då tystnadsplikter får ges företräde framför meddelarfriheten (prop. 1975/76:204 s. 103 f). Den frågan skulle

utredas av YFU på grundval av den utformning som 16 kap. sekretesslagen skulle få.

Prop. 1986/87: 151

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny sekretesslag förutsatte riksdagen att YFU skulle göra en noggrann genomgång av de enskilda sekretessbestämmelsernas förhållande till meddelarfriheten (KU 1979/80:37 s. 19).

När det gäller förhållandet mellan meddelarfriheten och tystnadsplikterna är det alltså två olika men sammanhängande frågor som aktualiseras. Den ena är om man i grundlag på något sätt kan begränsa möjligheterna att i vanlig lag inskränka meddelarfriheten när man där anger vilka tystnadsplikter som skall ha försteg framför principen om meddelarfrihet. Den andra frågan är om det finns skäl att göra en annan avvägning än den nuvarande mellan det område där meddelarfrihet råder och det där tystnadsplikterna har företräde. Man kan uttrycka saken så att den förra frågan gäller utformningen av grundlagsreglerna och den senare den materiella utformningen av de regler som nu finns samlade i 16 kap. sekretesslagen. Mellan frågorna finns det sambandet att ändrade grundlagsregler givetvis kan påverka regleringen i vanlig lag. Eftersom det ändå rör sig om två olika frågor behandlar jag dem var för sig, och jag börjar med den mera övergripande.

#### *Grundlagsregleringen av förhållandet mellan meddelarfriheten och tystnadsplikterna*

Frågan om en lämplig utformning av grundlagsreglerna om vilka tystnadsplikter som skall bryta igenom meddelarfriheten har visat sig vara svårlöst. En mängd olika lösningar har under årens lopp presenterats. Jag kan erinra om att det vid 1976 års ändringar av TF förelåg flera alternativ (prop. 1975/76:204 s. 99–104). Av dessa valdes det som innebar att man i vanlig lag särskilt anger i vilka fall tystnadsplikter har företräde framför meddelarfriheten. Enligt min mening finns det ingen anledning att gå ifrån den principiella lösning som då valdes. Det betyder att jag i likhet med YFU avvisar tanken på att reglera frågan helt i grundlag.

Skall man mera utförligt än f. n. i grundlagen reglera området för de kvalificerade tystnadsplikterna blir det alltså fråga om att åstadkomma ramar för den vanliga lagstiftningen på detta område.

En möjlighet är då den som JK pekade på i 1976 års lagstiftningsärende och som innebär att man i grundlagen anger de principer enligt vilka gränsen mellan meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter och andra sådana skall dras i vanlig lag. Tanken är att man på detta område skulle få en grundlagsreglering som motsvarar uppräkningsreglerna i 2 kap. 2 § TF (jfr prop. 1975/76:204 s. 54).

YFU har inte tagit fasta på detta förslag, och inte heller jag vill ansluta mig till det. Om man tar 2 kap. 2 § TF som förebild, uppnår man inte någon skyddseffekt i praktiken. Att hitta några andra ramar av liknande slag går knappast. Om man inte gör några större förändringar av gränsen mellan de meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikterna och de andra, vilket inte är aktuellt här, kan man inte ange några sådana principer som att tystnads-

plikterna alltid skall ha företräde när uppgifter har lämnats i förtroendesituationer, medan de alltid skall vika om det är fråga om uppgifter i ärenden av myndighetsutövning mot enskilda.

En tredje möjlighet är då att grundlagen – efter viss förebild i regleringen av tryckfrihetsbrotten – mer eller mindre självständigt anger de fall då tystnadsplikter "tar över" meddelarfriheten. En sådan lösning har YFU förordat.

Den lösning som utredningen har stannat för innebär att inskränkningar i meddelarfriheten aldrig skall få gå längre än vad som uttryckligen är medgivet i grundlagen. Detta vill utredningen i princip uppnå genom en förteckning som beskriver de undantagssituationer då meddelarfriheten får vika för de kvalificerade tystnadsplikterna. Beskrivningen är i flertalet fall så detaljerad att den nära överensstämmer med de bestämmelser i sekretesslagen och andra lagar i vilka tystnadsplikter föreskrivs. Några tystnadsplikter, främst sådana som gäller skydd för enskilda intressen, ges dock en mera sammanfattande beskrivning i grundlagstexten och förutsätter en utfyllnad i vanlig lag.

YFU har så långt det är möjligt försökt att uppnå den s. k. principen om dubbel täckning. Förutsättningen för att en tystnadsplikt skall ha företräde framför meddelarfriheten skall således vara att detta är föreskrivet både i grundlag och i vanlig lag. Härigenom har utredningen velat vinna den fördelen att en tystnadsplikt kan upphävas eller inskränkas genom en ändring av den grundläggande tystnadspliktsbestämmelsen. Däremot kan någon ny kvalificerad tystnadsplikt, som inte rymms inom grundlagens ramar, inte införas utan ändring av själva grundlagen. Utredningen anser visserligen att de föreslagna grundlagsbestämmelserna blir ganska omfattande och inte särskilt lättförståeliga. Med hänsyn till det stora värdet av en grundlagsreglering av meddelarfriheten menar dock YFU att man utan avgörande nackdelar bör kunna välja den av utredningen förordade lösningen.

YFU:s förslag har fått ett blandat mottagande.

För egen del vill jag först än en gång understryka det stora värde som meddelarfriheten i vårt land har för den fria debatten och den offentliga granskningen av myndigheternas verksamhet. För att meddelarfriheten skall tillgodose sitt syfte krävs att regleringen av den är enkel, otvetydig och lättillämpad. Detta underströks också av föredraganden i 1976 års lagstiftningsärende (prop. 1975/76:204 s. 102). Att sådana grundläggande krav uppfylls är nämligen av intresse både före den som avser att lämna en uppgift, t. ex. till en journalist, för en myndighet som överväger att efterforska en meddelare och för den som lämnar upplysningar till annan i förlitan på ett undantagslöst sekretesskydd. Klarhet i gränsdragningen främjar således både informationsfriheten och sekretesskyddet. Också i förarbetena till sekretesslagen framhölls att värdet av en reglering i hög grad blir beroende av hur bestämmelserna utformas. Om regleringen görs så klar att den knappast ger upphov till några tolkningssvårigheter, kommer t. ex. benägenheten att utnyttja den sannolikt att bli större än om den är så utformad att en tilltänkt meddelare aldrig med säkerhet kan förutse om hans meddelande kommer att vara straffritt eller inte (prop. 1979/80:2 Del A s. 108).

Jag kan till fullo instämma i dessa synpunkter. De krav som jag nu nämnt måste givetvis också ställas när man överväger att genom en grundlagsreglering styra utformningen i vanlig lag av gränsdragningen mellan de kvalificerade tystnadsplikterna och de andra. Jag vill erinra om mina uttalanden i avsnitt 3.1 om att det har 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. Man måste på en grundlagsreglering på detta område ställa upp särskilt stränga krav på klarhet och lättillgänglighet.

Enligt min och många remissinstansers mening uppfyller inte YFU:s förslag de krav som således måste ställas. Det kan hävdas att redan den nuvarande regleringen av förhållandet mellan meddelarfriheten och tystnadsplikterna är tämligen svårtillgänglig. Med den av utredningen förordade ordningen skulle regleringen bli än mer komplicerad. Bestämmelserna måste som YFU själv i viss mån har erkänt betecknas som mycket svårtillgängliga även för den som behärskar nuvarande bestämmelser. En sådan lagstiftningsteknik inger så starka betänkligheter att jag anser övervägande skäl tala mot att man genomför utredningens förslag. Jag kan i sammanhanget hänvisa till att en snarlikt, men likväl mindre invecklad lösning avvisades vid sekretesslagens tillkomst (prop. 1979/80:2 Del A s. 109).

Jag konstaterar alltså att det inte synes vara en framkomlig väg att genom vad som kan kallas en materiell metod styra innehållet i den vanliga lag som skall ange undantagen från meddelarfriheten på tystnadspliktsområdet. Mot bakgrund av det reformarbete som har bedrivits på fri- och rättighetsområdet kan det då finnas anledning att överväga om man kan förstärka grundlagsregleringens skyddsverkan genom bestämmelser om ett särskilt, s. k. kvalificerat förfarande, som skall iakttas när meddelarfriheten skall inskränkas. Ett sådant förfarande har ansetts vara en väsentlig förstärkning av RF:s rättighetskydd (prop. 1978/79: 195 s. 35).

Under remissbehandlingen av kommitténs förslag har det också pekats på denna metod att stärka skyddet för meddelarfriheten. Bl. a. JO har föreslagit att förfarandereglerna i 2 kap. 12 § RF görs tillämpliga vid en ifrågasatt ändring av bestämmelserna om de kvalificerade tystnadsplikterna i 16 kap. sekretesslagen. En sådan lösning har den fördelen att den inte är behäftad med samma lagtekniska komplikationer som de alternativ jag förut har diskuterat.

Bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket RF innebär att ett förslag till lag som angår begränsning av vissa grundläggande fri- och rättigheter, bl. a. yttrandefriheten, på begäran av lägst tio riksdagsledamöter skall vila hos riksdagen i minst tolv månader innan det får antas. Undantag görs dock för det fallet att ett förslag vid omröstning i riksdagens kammare får stöd av minst fem sjättedelar av de röstande. I så fall är förslaget omedelbart antaget.

Jag har i ett annat sammanhang (prop. 1984/85:83 s. 4 f) anmält att en ändring av dessa regler övervägs av folkstyrelsekommittén (Ju 1984:05).

Det är dock därvid fråga om en justering av tidsfristen och inte någon mera genomgripande förändring.

Tanken bakom detta särskilda beslutsförfarande är att man kan få ett uppskov med det slutliga ställningstagandet i riksdagen. Man får då bl. a. tid att noggrannare behandla den föreslagna rättighetsbegränsningen. Det skapas också ett större utrymme för den allmänna debatten i frågan. Det finns dock en möjlighet att få till stånd ett snabbt avgörande utan att man för den skull släpper kravet på en skyddseffekt. Garantin ligger här i att beslutet i sådana fall måste fattas med mycket stor majoritet. Förfarandet enligt 2 kap. 12 § RF tillgodoser alltså i betydande mån samma syften som reglerna om grundlagstiftning i 8 kap. 15 § RF. I praktiken når man en skyddseffekt som inte är så mycket sämre än den som en fullständig grundlagsreglering av förhållandet mellan meddelarfriheten och tystnadsplikterna skulle ge.

Tystnadspliktsregler, som ju begränsar yttrandefriheten, omfattas inte f. n. av det särskilda förfarandet i RF i den mån de avser offentliga funktionärer och tillgodoser sekretessgrunderna i 2 kap. 2 § TF (2 kap. 12 § fjärde stycket RF). Detta hänger samman med det s. k. bihangsproblemet (jfr prop. 1978/79:195 s. 36 f). Detta aktualiseras t. ex. i det fallet att en rättighetsbegränsning måste företas vid en reform som i övrigt inte har något med rättighetsskyddet att göra. Det kan t. ex. gälla en social eller ekonomisk reform som kräver en tystnadsplikt för de offentliga funktionärer som skall administrera reformen. Skulle en föreskrift om tystnadsplikt vara underkastad det särskilda lagstiftningsförfarandet skulle detta kunna påverka genomförandet av hela reformen. Då en sådan ordning inte kunde godtas undantogs bl. a. lagstiftning angående tystnadsplikter från förfarandet när detta infördes. Inte heller lagregler om vilka tystnadsplikter som har företräde framför meddelarfriheten omfattas av det särskilda förfarandet (a. prop. s. 62). Detta beror på att TF och inte RF reglerar normgivningen i fråga om meddelarfriheten (jfr 2 kap. 1 § andra stycket och 8 kap. 1 § RF).

Enligt min mening kan det nu inte komma i fråga att rubba grundvalarna för rättighetsskyddet i RF. Det bör därför inte göras någon ändring i det förhållandet att flertalet tystnadspliktsföreskrifter inte omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Detta ställningstagande hindrar emellertid inte att de särskilda förfarandereglerna för rättighetsbegränsande lagstiftning kan göras tillämpliga också på regleringen i vanlig lag av meddelarskyddet. Som JO har påpekat finns det nämligen ingenting som hindrar att man särskiljer frågan, huruvida en tystnadsplikt skall vara av kvalificerat slag, från frågan huruvida en tystnadsplikt över huvud taget skall införas. Det särskilda förfarandet kan med andra ord tillämpas vid en ifrågasatt ändring av de bestämmelser som är intagna i 16 kap. sekretesslagen, fastän vanliga regler för lagstiftningen gäller vid ändring av de materiella sekretessbestämmelserna i övrigt. Att frågan, om en tystnadsplikt skall vara kvalificerad eller ej, i ett lagstiftningsärende kan frikopplas från frågan om en tystnadsplikt över huvud taget skall införas eller ändras har för övrigt erkänts redan tidigare (prop. 1975/76:204 s. 103).

Fördelen med denna ordning är att meddelarfriheten får ett starkare

skydd än f. n. Genom att det särskilda lagstiftningsförfarandet är tillämpligt förebygger man att meddelarfriheten begränsas på grund av tillfälliga opinioner eller dagshändelser. Om inte en kvalificerad riksdagsmajoritet ger sitt stöd åt ett förslag att låta en tystnadsplikt bryta igenom meddelarfriheten, kan en minoritet åstadkomma att förslaget får vila i ett år. Under denna tid ges rådrum för ytterligare överväganden om det önskvärda i den föreslagna begränsningen av meddelarfriheten.

Det särskilda lagstiftningsförfarande, som jag alltså förordar för förslag till vanlig lag som begränsar meddelarfriheten i förhållande till en tystnadsplikt, bör regleras exklusivt i TF. Regleringen kan göras enklare än förebilden i 2 kap. 12 § RF.

Att den särskilda regleringen inte är avsedd att tillämpas vid lagstiftning som berör vanliga materiella bestämmelser om tystnadsplikt har jag tidigare sagt. Detta kommer också att framgå av att undantaget i 2 kap. 12 § fjärde stycket i RF lämnas orubbat.

Någon tvekan om huruvida det särskilda lagstiftningsförfarandet skall tillämpas då det är fråga om en ändring av bestämmelser som rör meddelarfriheten kommer inte att behöva uppstå. Tillämpningsområdet bör därför bestämmas så att det omfattar bara förslag till lag som begränsar meddelarfriheten och inte förslag som innebär att en inskränkning tas bort. Någon särskild prövning av konstitutionsutskottet, motsvarande den som kan ske enligt 2 kap. 12 § femte stycket RF, torde inte heller behövas, eftersom det inte gärna kan råda någon oklarhet i fråga om förslagets konsekvenser för meddelarfriheten.

Enligt de nuvarande bestämmelserna i 8 kap. 18 § RF bör lagrådets yttrande bl. a. inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten och lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar. Gällande regler om inskränkningar i meddelarfriheten omfattas emellertid inte av RF:s regler om grundläggande fri- och rättigheter och därmed heller inte av föreskrifterna i 8 kap. 18 § RF om lagrådets hörande. Någon anledning att ändra denna ordning anser jag inte finnas med det av mig nu framlagda förslaget (jfr SOU 1983:70 s. 137).

#### *Sekretesslagens gränsdragning mellan kvalificerade tystnadsplikter och andra*

Vid tillkomsten av sekretesslagen ägnades stor uppmärksamhet åt den avvägning som borde göras mellan intresset av sekretess och intresset av offentlig insyn när meddelarfrihetens omfattning bestämdes. Ett flertal olika faktorer skulle beaktas enligt föredragande statsrådet (prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f), t. ex. om en uppgift lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgiften hänförde sig till ett ärende om myndighetsutövning. I det förra fallet borde meddelarfrihet normalt vara utesluten. När det gällde uppgifter av det senare slaget borde däremot meddelarfrihet ofta föreligga.

Vid behandlingen i riksdagen av förslaget till ny sekretesslag godtogs i allt väsentligt vad som anförts i propositionen. Konstitutionsutskottet uttalade därvid (KU 1979/80:37 s. 19) bl. a. att utskottets grundläggande

inställning var att meddelarfriheten skall sträcka sig så långt det är möjligt. Utskottet ställde sig därför inte främmande till att det kunde finnas utrymme för en ytterligare utvidgning av meddelarfriheten i förhållande till propositionens förslag. Utskottet kunde emellertid inte bortse från risken att den meddelarfrihet som föreslagits i propositionen i vissa fall kunde sträcka sig för långt i förhållande till i första hand den enskildes berättigade integritetskrav. Utskottet förutsatte att YFU skulle komma att göra en noggrann genomgång av de enskilda sekretessbestämmelsernas förhållande till meddelarfriheten. Riksdagen lämnade dessa uttalanden utan erinran.

YFU har numera gjort en sådan genomgång som riksdagen förutsatte. Utredningen har i stort sett godtagit den nuvarande omfattningen av undantagen från meddelarfriheten på tystnadspliktsområdet. Utredningens analys har emellertid lett fram till en del ändringsförslag. Dessa innebär bl. a. följande.

På skatteområdet föreslås att meddelarfriheten skall få större utrymme än f. n. I och för sig sekretessbelagda uppgifter skall få lämnas ut för publicering, om det står klart att röjandet kan ske utan fara för att någon part utsätts för men. Vid förvaltningsdomstolarna skall meddelarfriheten gälla om det inte kan antas att ett röjande av en uppgift innebär fara för att någon part utsätts för men.

I sådana förvaltningsärenden på hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens område som gäller omhändertagande eller vård utan samtycke föreslås meddelarfrihet få råda, om det inte finns anledning att anta att fara för att någon enskild utsätts för men skall uppkomma om en uppgift röjs. I mål och ärenden hos domstolar och vissa domstolsliknande nämnder skall meddelarfriheten därutöver gälla beträffande uppgifter om enskildas personliga förhållanden utan något särskilt förbehåll för fall där skada kan befaras.

YFU föreslår också att meddelarfriheten för den som under särskilt beslutad tystnadsplikt får del av hemliga uppgifter under rättegång eller förundersökning i brottmål eller på grund av särskilt utlämnandebeslut i förening med förbehåll utvidgas så att den får motsvarande omfattning som för offentliga funktionärer.

Vidare föreslår YFU en del ytterligare smärre ändringar som jag inte närmare redovisar här. När det gäller utredningens ändringsförslag nöjer jag mig här med att hänvisa till huvudbetänkandet s. 137–154.

Flertalet av de remissinstanser som har uttalat sig i dessa frågor är kritiska till den föreslagna utvidgningen av området för meddelarfrihet när det gäller skatteärenden samt hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Denna kritik drabbar också förslaget att samma inskränkningar i meddelarfriheten som gäller för offentliga funktionärer skall gälla också för den som åläggs särskild tystnadsplikt under rättegång m. m. eller genom särskilt förbehåll. En återkommande invändning är att utredningsförslaget inte tillräckligt beaktar hänsynen till den enskildes personliga integritet.

De särskilda sekretessbestämmelser som jag har tagit upp i det föregående är exempel på sådana fall där tungt vägande skäl kan anföras såväl för intresset av offentlig insyn som för intresset att skydda uppgifter av hänsyn till enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. YFU har föga

överraskande utifrån utgångspunkten att vidast möjliga yttrandefrihet bör råda stannat för bedömningen att insynsintressena skall ges företräde. Remisskritiken har å sin sida visat att hänsynen till skyddet av den enskildes förhållanden väger tungt.

Som jag inledningsvis nämnde gjordes ingående överväganden om gränsdragningen kring de kvalificerade tystnadsplikterna i samband med sekretesslagens tillkomst. Även med beaktande av de argument som YFU anfört för att en viss utvidgning av meddelarfriheten skulle vara tänkbar, har jag på grund av den tämligen omfattande remisskritiken mot förslaget inte blivit övertygad om att man nu bör göra någon ändring av gränsdragningen mellan de meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikterna och de andra. På en punkt, där nuvarande reglering framstår som inkonsekvent och som gäller den enskilda hälso- och sjukvårdspersonalen, är jag dock beredd att tillstyrka utredningens förslag. Jag återkommer till detta i specialmotive-ningen till den ändring i 16 kap. sekretesslagen som jag föreslår.

### 3.8 Rättegången

**Mitt förslag:** De huvudregler för rättegången som gäller enligt TF skrivs in i grundlag för alla de medier som skall omfattas av det nya grundlagsskyddet. I samma utsträckning som nu skall juryn pröva också vissa bevisfrågor som kan förekomma i en process. Reglerna om valen av jurymän ändras inte, vilket innebär att det inte införs en ordning med proportionellt val av juryledamöter. Det skall alltså vara möjligt att i lag ge allmänna åklagare befogenhet att besluta om beslag av tryckta skrifter m. m.

**Utredningens förslag:** Den rättegångsordning som gäller för tryckfrihetsmål skall skrivas in i grundlag också för övriga uttrycksformer som omfattas av grundlagsskyddet. I mål om ansvar skall frågan huruvida ett yttrande i en av de grundlagsskyddade uttrycksformerna är brottsligt alltså kunna prövas av en jury. Bevisfrågor skall i större utsträckning än f. n. avgöras enbart av rätten. De frågor som skall prövas enbart av rätten skall vara avgjorda genom lagakraftägande beslut innan juryn tar ställning till om ett brott har förövats. Ett system med proportionella val av jurymän införs. Möjligheten enligt TF att genom vanlig lag överlämna åt andra åklagare än JK att besluta om användning av tvångsmedel slopas.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet är ganska splittrat. Några remissinstanser är kritiska till jurysystemet och önskar inte se det utsträckt till fler områden. Den handläggningsordning som kommittén har föreslagit möter viss kritik. Flera remissinstanser uppfattar den som alltför komplicerad och utdragen.

Kritiska synpunkter förekommer också i några andra hänseenden, bl. a. i fråga om sättet att välja jurymän och regleringen av tvångsmedelsanvändningen i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål.

**Skälen för mitt förslag:** Grundläggande för mina överväganden om en



förstärkning av grundlagsskyddet för yttrandefriheten är att det skydd TF i dag ger det tryckta ordet bör utsträckas till också andra jämförbara uttrycksformer. En viktig beståndsdel i TF:s regelsystem är den särskilda rättegångsordning som gäller för tryckfrihetsmål och som skall tillämpas också i mål om yttrandefrihetsbrott enligt de radiorättsliga ansvarighetslagarna. Jag vill här nämna att frågan om man bör bibehålla särskilda forumregler för bl. a. tryckfrihetsmål f. n. övervägs av rättegångsutredningen (Ju 1977:06). Även om det framdeles kan finnas skäl att förutsättningslöst pröva frågan om koncentrationen av de nu aktuella målen, ser jag i det här sammanhanget ingen anledning att ändra den nuvarande ordningen i fråga om tryckfrihetsmålen.

Jag anser att det utvidgade grundlagsskyddet bör bygga på samma principer som den nuvarande processrättsliga regleringen. En fördel med att införa den tryckfrihetsrättsliga rättegångsordningen för de medier som nu skall ges ett särskilt grundlagsskydd är att bedömningen av om en våldsskildring i en film eller ett videogram innefattar det nya yttrandefrihetsbrottet i princip kommer att göras av endast en domstol, nämligen tryckfrihetsdomstolen i utgivarens hemlän. Den nuvarande ordningen där motsvarande bedömning ankommer på domstolarna för de orter där en film eller ett videogram t. ex. har hyrts ut, har kritiserats eftersom bedömningen kan bli olika hos skilda domstolar.

Mot denna bakgrund kan jag i detta avsnitt nöja mig med att behandla de punkter som det finns anledning att ta upp särskilt. Eftersom själva jurysystemet i viss mån har satts i fråga vill jag dock först gå in på denna centrala del av rättegångsordningen.

### *Jurysystemet*

Juryinstitutionen infördes i den svenska tryckfrihetsprocessen år 1815. Motiven för det kan ha varit blandade. Juryinstitutionen har emellertid kommit att bli ett bestående inslag i det skydd för yttrandefriheten som upprätthålls genom TF.

I sin nuvarande utformning bärs jurysystemet upp av önskemålet att så långt som möjligt tillgodose yttrandefrihetens intressen. Juryn uppfattas som en folklig garanti för tryckfriheten, i främsta rummet den politiska yttrandefriheten (jfr prop. 1948:230 s. 97). Samma juryssystem finns i rättegångsordningen på det radiorättsliga området.

Den särskilda rättegångsordningen med jury saknar motsvarighet på annat håll i den svenska rättsordningen. Med hänsyn till juryrättegångens speciella karaktär är det i och för sig inte förvånande att det tid efter annan har förts fram förslag att juryprövningen skall ersättas med andra processformer. MMU föreslog i sitt huvudbetänkande att alla yttrandefrihetsmål skulle koncentreras till en enda för hela riket gemensam yttrandefrihetsdomstol, knuten till Stockholms tingsrätt. Den domstolen skulle döma utan medverkan av jury.

Vid remissbehandlingen av MMU:s förslag var meningarna i hög grad delade i fråga om förändringen av rättegångsordningen. Kritiken ledde till att den delen av förslaget inte genomfördes.

I direktiven till YFU framhölls att det är 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. En naturlig utgångspunkt för kommitténs arbete borde vara att ett särskilt rättegångssystem skulle gälla, åtminstone för alla de viktigare mediernas del. Den nuvarande instruktionen i 1 kap. 4 § TF borde självfallet också i fortsättningen utgöra den principiella grundvalen för avgöranden i yttrandefrihetsmål.

YFU berörde i sitt debattbetänkande (SOU 1979:49 s. 88 ff) diskussionen om jurysystemet. Kommittén anförde att det är av yttersta värde att det organ som skall bedöma brottsligheten av ett yttrande som innefattar kritik mot statsmakterna eller någon av deras företrädare står fritt från styrning av det allmänna. Efter att ha diskuterat betydelsen av prejudikatbildning på det yttrandefrihetsrättsliga området kom utredningen till den slutsatsen att juryn borde behållas och om möjligt medverka vid prövningen av alla mål om yttrandefrihetsbrott oavsett vilket medium som använts.

Remissutfallet visade att meningarna var delade i fråga om bibehållande av jurysystemet men att YFU:s uppfattning hade stöd bland fler remissinstanser än uppfattningen att yttrandefrihetsmål borde prövas i annan ordning. I sitt huvudbetänkande har YFU därefter huvudsakligen uppehållit sig vid möjligheterna att införa juryprövning i fråga om medier där den inte förekommer i dag och vid frågan om i vilken utsträckning juryn bör medverka i processen.

Även under remissbehandlingen av YFU:s huvudbetänkande har kritiska synpunkter på jurysystemet framförts av flera instanser. Kritiken gäller främst svårigheten att förutse utgången av en rättegång med juryprövning. Svårigheten hänger samman bl. a. med att jurysystemet endast i mycket begränsad utsträckning leder till prejudikatbildning. Vidare ges enligt kritiken bristande rättsligt skydd för målsäganden i tryckfrihetsmål.

För min del vill jag inte bortse från den kritiken. Möjligheterna att stärka skyddet för målsägandena vid olika slags brott är allmänt sett något som bör ägnas stor uppmärksamhet i lagstiftningsarbetet. Detta gäller naturligtvis även i fråga om rättskränkningar genom yttranden i massmedier.

När det gäller juryinstitutionen har dock enligt min mening de bärande skälen kvar sin fulla styrka, särskilt med tanke på orostider. I likhet med YFU anser jag därför att lekmannainslaget i de domstolar som skall döma i yttrandefrihetsrättsliga mål i princip bör utgöras av en jury. Det är knappast möjligt att begränsa juryns medverkan till enbart mål med någon form av politisk anknytning. Även t. ex. förtalsmål där målsäganden har väckt åtal kan ju vara av sådant slag att juryprövning är starkt motiverad. Frågan är därför i första hand om den för tryckta skrifter avpassade rättegångsformen kan tas som mönster också för prövningen av andra yttrandefrihetsrättsliga mål. Jag återkommer strax till frågan om vilket område juryprövningen bör omfatta i sådana mål.

I mål om ansvar för innehållet i en tryckt skrift uppkommer i praktiken aldrig frågor om lydelsen av det yttrande som påstås vara brottsligt. Den tryckta skriften är ett självklart bevis. Detta är bakgrunden till att juryns uppgift har kunnat i huvudsak renodlas till en prövning av yttrandets laglighet.

Den normala formen för lekmanamedverkan i prövningen av bl. a. bevisfrågor är enligt den svenska rättegångsordningen att nämndemän deltar i domstolarnas avgöranden. Nämndemännen tar ställning var för sig tillsammans med yrkesdomare och är skyldiga att redovisa skälen för sina ställningstaganden.

Juryns ställning är en annan. Dess överläggning sker utan medverkan av yrkesdomare. Utslaget skall inte motiveras. Det är kollektivt och anonymt.

Som jag förut har berört är juryprövningen ägnad att vara ett särskilt värn för yttrandefriheten. Som företrädare för en allmänt medborgerlig uppfattning har juryn ansetts vara mera skickad än en domstol för den svåra och grannliga uppgiften att avgöra var gränsen skall dras mellan befogad kritik och straffvärda yttranden (prop. 1948:230 s. 96 f). Ett sådant avgörande sker genom ett beslut om tillämpningen av ett lagbud. I mål om ansvar för förtal kan det förutsätta att juryn tar ställning också till viss bevisning. Detsamma gäller f. n. i mål om ansvar för meddelare och anskaffare. Men normalt kan juryns beslut fattas helt utan att juryn behöver göra någon bevisvärdering.

Det nu anförda pekar på att avsikten med jurymedverkan inte i första hand har varit att juryn skall ägna sig åt bevisprövning. Juryrättegången har gestaltats utifrån andra motiv. Frågan om den kan införas på nya områden bör prövas från den utgångspunkten.

YFU anser att den principiellt riktiga lösningen skulle vara att juryn fick delta i prövningen av alla yttrandefrihetsmål oavsett i vilken form yttrandena har fällt. Men det finns enligt kommittén också skäl mot att ge juryn en så vidsträckt uppgift. I mål där bevisfrågor spelar en stor roll kan jurysystemet inte införas utan komplikationer.

Enligt YFU är en rimlig avvägning mellan önskemålet om ett så vidsträckt område för juryprövningen som möjligt och intresset av en praktiskt hanterbar processordning att använda juryn vid prövning av mål där ansvarighetsfrågan som regel är klar på förhand. Därigenom faller normalt sett behovet av bevisning i den delen bort. Utredningen föreslår att det skall vara juryns uppgift att delta i prövningen av yttrandefrihetsmål som rör framställningar i tryckt skrift, radio, TV, teledata och liknande överföringar, film, videogram och fonogram samt sådana teaterföreställningar och utställningar som har en utgivare. Förslaget innebär att juryrättegången skall vara tillämplig i fråga om alla de uttrycksformer som enligt YGL skall åtnjuta ett detaljerat yttrandefrihetsrättsligt skydd i grundlag.

Som YFU själv har påpekat kan det dock hävdas att inslaget av bevisprövning även med den avgränsningen blir för stort. Juryprocessen förutsätter i sin nuvarande form att de yttranden som skall bedömas är så väl dokumenterade att några bevisvärigheter inte uppkommer. Det är fallet i fråga om yttranden i tryckta skrifter, radio och TV, film, videogram och fonogram. Jag har redan i avsnitt 3.2.1 pekat på att motsvarande krav inte kan uppfyllas i fråga om sceniska framställningar och utställningar. I enlighet med mitt förslag där bör de lämnas utanför området för juryprövning.

Såvitt gäller radio och TV är jurysystemet redan genomfört i vanlig lag.

Det saknas anledning att nu sätta den ordningen i fråga. Enligt min mening är det i stället en självklar angelägenhet att befästa den i grundlag. Den form av trådsändningar till allmänheten som utgörs av teledata bör dock lämnas utanför det utvidgade grundlagsskyddet i enlighet med vad jag har sagt i avsnitt 3.5. Även YFU har här uttalat tvekan om möjligheterna till juryprövning.

Också i fråga om ljudupptagningarna och upptagningarna av rörliga bilder finns starka skäl att införa det speciella skydd för yttrandefriheten som ligger i juryrättegången. En sådan ordning stöter inte heller på några större praktiska hinder.

På grund av det nu anförda föreslår jag att mål om ansvar, skadestånd och konfiskation på grund av yttranden i radio, TV, film, videogram och fonogram enligt grundlag skall prövas i yttrandefrihetsrättslig ordning i en rättegång med tillgång till jury.

### *Uppdelning av rättegången*

Med det tillämpningsområde som juryrättegången skulle få enligt YFU:s förslag är det oundvikligt att behovet av bevisning skulle öka i jämförelse med vad som förekommer i tryckfrihetsprocessen. För att undvika de olägenheter som kan anses förenade med det föreslår YFU att frågorna om vad som har yttrats och – när den frågan undantagsvis kan uppkomma – om den tilltalade är ansvarig för yttrandet skall bedömas av rätten. Den prövningen skall vara slutförd genom ett lagakraftgäande beslut innan juryn underställs frågan om yttrandets laglighet.

Kommitténs förslag innebär att den yttrandefrihetsrättsliga processen delas i två skeden.

Under det första skall frågan om vad som har yttrats och om den tilltalade är ansvarig för yttrandet avgöras. Den prövningen ankommer på rätten ensam. Dess avgörande skall kunna överklagas till hovrätten, men inte längre.

När de frågor som skall prövas enbart av rätten är rättskraftigt avgjorda inträder det andra skedet. Då skall yttrandets laglighet prövas av juryn. Därefter vidtar rättens handläggning på samma sätt som enligt TF. Det betyder att ett friande juryutslag skall leda till en frikännande dom medan ett fällande utslag skall överprövas av rätten.

Förutom de ändringar i den nuvarande tryckfrihetsprocessen som jag nu har beskrivit föreslår YFU ett särskilt förfarande för mål om meddelarskydd utanför den offentliga rätten. Som en konsekvens av mina ställningstaganden i avsnitt 3.7.1 i fråga om meddelarskyddet för andra än offentliga funktionärer saknar jag dock anledning att här gå in närmare på detta förslag.

Den uppdelning av processen som YFU har föreslagit hänger samman med kommitténs förslag om yttrandefrihetsrättsligt skydd för uttrycksformer där yttrandena inte alltid framträder i tekniskt fixerat skick. Den har mött ganska omfattande kritik. På de skäl som jag har anført i avsnitt 3.2.1 har jag för min del stannat för att inte lägga fram något sådant förslag. De komplikationer som skulle följa för den yttrandefrihetsrättsliga processen

har varit en viktig bidragande orsak till det. Med den omfattning som grundlagsreglerna får enligt mitt förslag faller det huvudsakliga behovet av en uppdelning av rättegången bort. Den nuvarande ordningen att rätten ensam prövar vem som bär det tryckfrihetsrättsliga ensamansvaret bör dock behållas.

Mitt förslag innebär därför att de principer som nu gäller för prövningen av tryckfrihetsmål sträcks ut till att gälla även ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Det innebär också att principerna skrivs in i grundlag för sådana upptagningar samt för radio, TV och andra sådana överföringar (utom teledata).

#### *Val av jurymän m. m.*

Enligt 12 kap. 4 § TF utses jurymän genom val för en tid av fyra kalenderår. Jurymännen väljs av landstinget eller, om det inom länet finns någon kommun som inte tillhör landstingskommunen, av landstinget och kommunfullmäktige i den eller de fristående kommunerna. För varje län skall utses 24 jurymän, fördelade på två grupper. Den första gruppen skall bestå av 16 jurymän, den andra av åtta. Jurymännen i den andra gruppen skall vara eller ha varit nämndemän vid allmän underrätt (12 kap. 3 §).

Till jurymän skall enligt 12 kap. 5 § TF utses myndiga svenska medborgare, som är bosatta inom länet. De bör enligt lagrummet vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. I paragrafen föreskrivs också att skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet bör vara företrädade bland jurymännen.

YFU har föreslagit en regel om proportionella val av jurymän på samma sätt som redan nu gäller för val av nämndemän enligt 4 kap. 7 § rättegångsbalken. Den fördel som står att vinna är enligt kommittén att företrädare för en majoritet av väljarna inte kan driva fram att jurymannakåren består av enbart egna sympatisörer. YFU har själv anfört viss tveksamhet beträffande sitt förslag (jfr SOU 1983:70 s. 205).

Jag vill för egen del först erinra om att den nuvarande regeln i 12 kap. 5 § TF såvitt nu är av intresse har gällt alltsedan TF trädde i kraft. I lagförslaget i prop. 1948:230 fanns dock inte med någon regel om att skilda meningsriktningar borde vara företrädade.

I motiven till sitt förslag anförde föredragande statsrådet (prop 1948:230 s. 99) bl. a. att de farhågor som hade framförts i lagstiftningsärendet för att valen skulle medföra att juryns avgöranden präglades av politiska synpunkter inte utgjorde ett tillräckligt skäl mot den föreslagna ordningen för juryns bildande. "Yttrandefrihetens vidmakthållande är icke en partipolitisk fråga. Det är ett gemensamt intresse för alla partier, som erkänna de demokratiska grundsatser på vilka vårt samhälle är byggt" uttalade föredraganden. Någon avsevärd risk att partipolitisk trängsynthet skulle komma att göra sig gällande i rättskipningen förelåg knappast enligt hans mening. En viktig garanti för rättssäkerheten låg i så fall däri att juryn enligt förslaget inte kunde åstadkomma en fällande dom annat än om domstolen biträdde dess mening. Självklart var även att en majoritet inom landsting eller stadsfullmäktige inte hade rätt att missbruka sin ställning

och ge jurymannakåren en helt ensidig sammansättning. I förslaget hade uttryckligen angetts att skilda samhällsgrupper och olika delar av länet skulle vara företrädare bland jurymännen. Föredraganden ansåg det inte vara riktigt att, såsom i något yttrande ifrågasatts, föreskriva proportionell valmetod.

Under riksdagens behandling av propositionen uttalade konstitutionsutskottet med anledning av en motion att proportionella val väl skulle ha det värdet att ensidiga val förhindrades. Emellertid skulle den proportionella valmetoden kunna medföra att jurymännen på ett icke önskvärt sätt betraktade som sin uppgift att inom juryn företräda vissa väljargrupper. Utskottet hänvisade också till att nämndemän då utsågs genom majoritetsval. Utskottet ansåg att valet av jurymän i enlighet med propositionen borde ske genom majoritetsval men att det i lagtexten borde komma till uttryck att bland jurymännen olika meningsriktningar borde vara företrädare (KU 1948:30 s. 35).

Jag kan alltså konstatera att den nu gällande lydelsen av 12 kap. 5 § TF avses hindra det som YFU vill förebygga med regler om proportionella jurymannaval. Ändamålet med utredningens förslag bör sålunda vara tillgodosett redan nu. Den föreslagna ordningen är enligt YFU:s egen mening inte heller idealisk, och remissutfallet visar att det inte är något mera påtagligt att vinna med vad kommittén har föreslagit i denna del.

Visserligen kan den övergång till proportionella valregler som har genomförts i fråga om nämndemän i allmänna domstolar (prop. 1975/76:64, JuU 18, rskr. 124, SFS 1975:1288) ses som ett skäl att genomföra samma ordning när det gäller jurymännen. Men den ordning som nu gäller i fråga om jurymannavalen saknar inte förtjänster vid en jämförelse med det proportionella valsättet. Föreskriften att skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet bör vara företrädare bland jurymännen ger grund för att angripa ett ensidigt valresultat genom kommunalbesvär. I enlighet med vad KU anförde vid TF:s tillkomst är det inte självklart att ett proportionellt valsätt är bättre ägnat att förebygga en icke önskvärd politisering av jurymanrollen än den ordning som gäller nu. Vad som emellertid framför allt synes vara av avgörande betydelse för frågans bedömning är att det inte har gjorts gällande att den nuvarande regleringen vid något enda tillfälle har gett upphov till missbruk eller andra olägenheter under den långa tid som den har tillämpats.

Jag anser därför att övervägande skäl talar för att behålla nuvarande valsätt i fråga om jurymän.

### *Behörigheten att vara juryman*

Som YFU har föreslagit bör reglerna om juryns sammansättning ändras så att jurymännen i den andra gruppen skall vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. Med den ordningen blir inte som nu bara tingsrätternas utan även hovrätternas och de allmänna förvaltningsdomstolarnas nämndemän behöriga att vara jurymän i andra gruppen. Jag anser alltså i likhet med utredningen att alla nämndemän

bör vara jämställda i detta avseende. En sådan ordning är motiverad även av hänsyn till beredskapen för krig och krigsfara.

Jag vill i detta sammanhang ta upp också en annan fråga som har aktualiserats med tanke på beredskapen för krig. Jag syftar på ett förslag om rätten att frånträda ett jurymanuppdrag som har lagts fram i en promemoria (Ds Ju 1983:8) med titeln De offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara. 2 Domstolar. Bakgrunden till det förslaget är följande.

I 4 kap. rättegångsbalken finns bl. a. regler om val av nämndemän. För valbarhet föreskrivs i 6 § bl. a. en övre åldersgräns på 70 år. Enligt 6 § tredje stycket är vidare den som har avgått som nämndeman ej skyldig att åter inträda förrän efter sex år. Enligt 8 § första stycket får den som har fyllt 60 år avgå ur nämnden.

De regler som nu har nämnts kan sättas ur tillämpning genom regeringsföreskrifter med stöd av lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m. (särskilda rättegångslagen). I promemorian föreslås att den ordningen skall förbli oförändrad i sak i en ny beredskapslagstiftning. Inom regeringskansliet pågår f. n. arbetet på en sådan lagstiftning.

Bestämmelserna i särskilda rättegångslagen är inte tillämpliga på jurymän. Enligt vad som uttalas i promemorian behövs särskilda åtgärder för att det inte skall bli svårt att upprätthålla lekmannainflytandet i tryckfrihetsmål eller mål om yttrandefrihetsbrott m. m. under beredskap och i krig. Bl. a. borde den rätt som nu enligt 12 kap. 6 § TF finns för en juryman att avsäga sig sitt uppdrag av åldersskäl när han har fyllt 60 år skäras av. Det skulle stämma överens med vad som redan gäller i fråga om nämndemannuppdrag. Även andra åtgärder kunde enligt promemorian behöva vidtas. I promemorian uttalades att frågan vilka särskilda anordningar som var mest ändamålsenliga lämpligen borde utredas av YFU.

YFU:s betänkande innehåller inte något annat förslag som syftar särskilt till att säkra möjligheterna att upprätthålla rättegångsordningen för tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål under beredskap och i krig än det förut nämnda om en vidgning av behörigheten att vara juryman i den grupp som skall ha erfarenhet av nämndemannuppdrag. Det finns dock inget hinder att nu ta upp den fråga som har berörts i promemorian.

Promemorian har remissbehandlats. Frågan om rätten att frånträda jurymanuppdrag av åldersskäl har dock inte föranlett några särskilda uttalanden av remissinstanserna.

För min del anser jag att det är angeläget att såvitt möjligt säkerställa att juryinstitutionen kan verka på det sätt som är avsett även under beredskap och i krig och därav föranledda utomordentliga förhållanden. Jag föreslår därför att TF skall medge att det i vanlig lag föreskrivs undantag från rätten att avsäga sig jurymannaskap efter 60 års ålder för fall när riket befinner sig i krig eller krigsfara eller eljest i sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig.

Nuvarande ordning för tillsynen över tryckta skrifter har vissa grunddrag som är av stort värde för tryckfriheten. Dessa grunddrag är systemet med ett centralt tillsynsorgan och en diskretionär prövningsrätt i fråga om ingripanden mot tryckfrihetsbrott i stället för övervakning genom den vanliga polis- och åklagarorganisationen (prop. 1975/76:204 s. 123). Samma grunddrag återfinns i den radiorättsliga ansvarighetsregleringen. Enligt min mening är värdet av detta system sådant att det inte bör komma i fråga att lägga om det i något mera väsentligt hänseende. Tvärtom är det angeläget att motsvarande system skall gälla också för de medier som skall ges ett särskilt grundlagsskydd men som i dag står utanför denna särreglering på det tryckfrihets- och radiorättsliga området.

YFU föreslår att JK också i fortsättningen skall vara ensam åklagare i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål. Den skyldighet att "vaka över" tryckfrihetens gränser som nu åvilar honom enligt 9 kap. 1 § TF skall dock tas bort enligt förslaget. Någon särskild organisation för JK:s tillsyn föreslås ej.

De remissinstanser som berör frågorna har skiftande meningar. Allmänhetens pressombudsman ansluter sig till förslaget att JK skall vara åklagare i yttrandefrihetsmål, medan Stockholms tingsrätt anser att åklagaruppgiften i stället borde anförtros åt RÅ. Bland de fåtal instanser som uttalar sig i frågan finns en viss övervikt för förslaget att ta bort tillsynsplikten.

För min del finner jag inte orsak att gå ifrån den nuvarande ordningen med JK som åklagare i tryckfrihetsmål och mål om ansvar inom radiorätten. Det är då naturligt att även uppgiften att vara åklagare i övriga yttrandefrihetsmål läggs på JK. Jag biträder alltså YFU:s förslag såvitt gäller de medier som omfattas av det särskilda grundlagsskyddet i mitt förslag.

Däremot anser jag att det saknas anledning att upphäva föreskriften i 9 kap. 1 § TF om JK:s övervakning på tryckfrihetens område. Föreskriften kan närmast ses som en s. k. portalparagraf som inleder de bestämmelser som ger tillsynsfunktionen dess egentliga innehåll. Någon motsvarighet till föreskriften är enligt min mening dock knappast befogad för de andra uttrycksformer som nu bör ges ett förstärkt grundlagsskydd. På det radiorättsliga området finns inte heller någon sådan nu.

### *Tvångsmedel*

I 10 kap. TF finns bestämmelser om särskilda tvångsmedel i tryckfrihetsmål. Bl. a finns i 1 § regler om beslag som kan tillgripas för att säkerställa kommande konfiskation (som motsvarar förverkande enligt BrB). I 14 § föreskrivs om beslag i syfte att säkra bevisning. Det är JK som beslutar om beslag i båda fallen, men TF ger möjlighet att i vanlig lag föreskriva att allmän åklagare får besluta interimistiskt. Denna möjlighet har emellertid inte utnyttjats hittills.

YFU föreslår att möjligheterna att förordna om konfiskation och beslag enligt TF skall bestå. Möjligheten att enligt 10 kap. 14 § TF ta tryckta



skrifter i beslag för att säkra bevisning skall dock begränsas till tio exemplar. Vidare föreslår utredningen att bestämmelsen i 10 kap. 2 § TF, som gör det möjligt att i vanlig lag föreskriva att även allmän åklagare får förordna om beslag, upphävs.

När det gäller övriga framställningsformer föreslår YFU regler om beslag och konfiskation endast för ljud- och bildupptagningar. Beslag i syfte att säkra bevisning föreslås få läggas endast på ett exemplar av upptagningen.

I fråga om andra medier torde det enligt utredningen vara svårt att skilja ut sådana föremål som endast kan användas för spridning av det brottsliga yttrandet. Utredningen bedömer också behovet av konfiskation för att motverka fortsatt spridning som litet.

Regleringen av tvångsmedlen berörs endast av några få remissinstanser. RÅ och Stockholms tingsrätt anser att möjligheten att i lag föreskriva att även allmän åklagare äger förordna om beslag bör få finnas kvar. Föreningen Folket i Bild/Kulturfront är positiv till att endast tio exemplar av en tryckt skrift skall kunna tas i beslag i bevissäkringssyfte.

För min del finner jag YFU:s förslag i fråga om tvångsmedlen i huvudsak väl avvägda. På två punkter är jag emellertid tveksam.

De allmänna åklagarna har f. n. inte getts befogenhet att förordna om beslag enligt TF. Några mera betydande olägenheter har knappast visat sig vara förenade med denna ordning. Å andra sidan kan behovet av att kunna fatta beslut utan dröjsmål öka när reglerna görs tillämpliga också på ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Jag anser att övertygande skäl inte har anförts för en ändring av nuvarande reglering på denna punkt. Motsvarande bestämmelser bör gälla också för de nämnda upptagningarna. Jag har emellertid inte för närvarande för avsikt att föreslå att man skall utnyttja möjligheten att genom vanlig lag ge allmänna åklagare befogenheter på området.

När det gäller beslag i bevissäkringssyfte i fråga om tryckta skrifter är givetvis utgångspunkten att inte fler exemplar än som är oundgängligen nödvändigt får tas i beslag. Det får anses vara innebörden av gällande rätt (jfr prop. 1975/76:204 s. 183). Mot den bakgrunden framstår YFU:s gräns på tio exemplar som alltför hög i praktiskt taget alla fall. Någon nämnvärd skyddseffekt ger därför inte förslaget. Tvärtom kan det inge föreställningen att så många som tio exemplar kan få tas i beslag, även om bara ett mindre antal är strängt taget nödvändigt från bevissynpunkt. Ett genomförande av YFU:s förslag kan därför få en effekt som är motsatt den åsyftade. Å andra sidan kan det tänkas att YFU:s förslag om att ett enda exemplar av en film e. d. eller ljudupptagning får tas i beslag i bevissäkringssyfte är alltför begränsat. Jag vill därför inte tillstyrka utredningsförslaget i denna del.

Sammanfattningsvis anser jag att YFU:s förslag bör genomföras utom så till vida att möjligheten att genom vanlig lag överlämna beslutanderätten i beslagsfrågor behålls och får avse också fonogram samt filmer, videogram m. m. Vidare bör det inte i lagtexten anges något visst antal exemplar som beslag i bevissäkringssyfte får omfatta.

**Mitt förslag:** Principen om allmänna handlingars offentlighet ges en mer vidsträckt tillämplighet utanför myndighetsområdet. Den skall tillämpas hos vissa aktiebolag, föreningar, stiftelser och andra enskilda organ. Utmärkande för denna grupp av organ är att de på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller liknande. Det är i princip bara i denna verksamhet offentlighet skall vara huvudregel. Utvidgningen av offentlighetsprincipens tillämpningsområde görs genom tillägg till sekretesslagen. Bl. a. skall bestämmelserna i 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet härigenom bli tillämpliga på handlingar hos dessa enskilda organ. Någon särskild grundlagsregel om detta införs dock inte.

**Kommunalföretagskommitténs förslag** stämmer överens med mitt utom i följande hänseenden. Offentlighetsprincipen skall gälla hos delvis andra enskilda organ än enligt mitt förslag. Handlingsoffentligheten skall hos de berörda organen regleras genom en särskild lag, medan begränsningar i offentligheten hos organen skall regleras i sekretesslagen på samma sätt som i fråga om myndigheterna. I TF skall införas en hänvisning till denna reglering i vanlig lag.

**Remissinstanserna:** Förslaget att utvidga offentlighetsprincipen till enskilda organ med statliga myndighetsutövande förvaltningsuppgifter har fått ett i huvudsak positivt mottagande. Däremot har ett relativt stort antal remissinstanser en kritisk inställning till urvalet av de organ som föreslås omfattade av regleringen. Många av dessa organ avstyrker sålunda förslaget såvitt det berör dem själva.

**Bakgrunden till mitt förslag:** Principen om handlingsoffentlighet, dvs. att de handlingar som förvaras hos statliga och kommunala myndigheter är allmänt tillgängliga, är ett karaktäristiskt inslag i den offentliga rätten i vårt land. De grundläggande bestämmelserna återfinns i 2 kap. TF, som fick helt ny lydelse år 1976 (prop. 1975/76:160, KU 54, 1976/77:1, SFS 1976:954). Föreskrifter som begränsar handlingsoffentligheten finns i sekretesslagen.

Principen om handlingsoffentlighet ingår som en beståndsdel i den mera allmänna grundsats om en fri insyn i det allmännas angelägenheter som betecknas offentlighetsprincipen och som kommer till uttryck också genom grundlagsregler om offentliga funktionärers yttrande- och meddelarfrihet och om offentlighet vid domstolsförhandlingar. Ofta använder man dock uttrycket offentlighetsprincipen i mera snäv bemärkelse just för principen om handlingsoffentlighet, eftersom denna av ålder har varit det centrala inslaget i den lagstiftning som skall förverkliga allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet.

Principen om allmänna handlingars offentlighet omfattar emellertid inte alla organ som i någon form utövar verksamhet för det allmänna. En handling är enligt TF allmän endast om den förvaras hos en myndighet

eller därmed jämställda beslutande församlingar, t. ex. riksdagen och kommunfullmäktige (se 2 kap. 5 §). Med myndighet avses enligt förarbetena (prop. 1975/76:160 s. 134) organ inom den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen. Om en förvaltningsuppgift har överlämnats till ett bolag eller till en förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ, vilket kan ske med stöd av 11 kap. 6 § RF, faller detta organ utanför tillämpningsområdet för 2 kap. TF. Detta gäller även om organet anför trots uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Regeln att principen om handlingsoffentlighet gäller endast hos myndigheter är dock inte undantagslös. Sekretesslagen innehåller nämligen i 1 kap. 8 § en bestämmelse enligt vilket denna princip – låt vara i mycket begränsad omfattning – gjorts tillämplig också utanför den offentligrättsliga organisationen. Enligt den paragrafen skall vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos notarius publicus och, såvitt avser verksamhet för officiell provning av fordon, AB Svensk Bilprovning. Dessa organ skall vidare vid tillämpningen av sekretesslagen jämnas med myndighet. Att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess har gjorts tillämpliga beträffande dessa organ hänger samman med att offentlighetsprincipen tidigare varit tillämplig på dem och att man inte önskade inskränka principens tillämpningsområde i samband med att 2 kap. TF fick ny lydelse (prop. 1977/78:38 s. 41 och prop. 1979/80:2 Del A s. 125).

Undantagen från regeln att principen om allmänna handlingars offentlighet endast gäller inom myndighetsområdet är alltså få. Frågan om en utvidgning av tillämpningsområdet har emellertid diskuterats flera gånger.

Bl. a. vid TF:s tillkomst pekades på svårigheter att genom allmänna bestämmelser reglera offentlighetsprincipens tillämplighet på privata rättssubjekts handlingar. Övervägande skäl ansågs då tala för att denna fråga liksom dithills borde regleras utanför grundlagens ram (SOU 1947:60 s. 71 f).

I det förslag till nya grundlagsregler om allmänna handlingars offentlighet som offentlighetskommittén lade fram år 1966 föreslogs att med myndigheter i detta sammanhang skulle jämnas enskilda organ såvitt deras årgärder kunde överprövas av en myndighet (SOU 1966:60 s. 133). Förslaget ledde inte till lagstiftning, utan en ny utredning – offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén – tillsattes. Enligt denna kommitté var det vanskligt att överblicka konsekvenserna av en regel om handlingsoffentlighet hos enskilda organ vilkas verksamhet var offentligrättsligt reglerad. Någon motsvarighet till den förra kommitténs förslag förordades därför inte (SOU 1975:22 s. 141). Kommittén tänkte sig dock möjligheten av en framtida utvidgning, något som krävde en särskild utredning (bet. s. 132). Under remissbehandlingen av kommitténs förslag vann denna tanke anslutning av flera remissinstanser.

I prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet tog föredragande statsrådet fasta på kommitténs tankegång och ansåg det också för sin del befogat att överväga en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde. Överflyttningen av en förvaltningsuppgift från ett myndighetsorgan till annat organ, t. ex. ett

privaträttsligt subjekt, borde inte automatiskt få den verkan att handlings-offentligheten i motsvarande mån begränsas. Enligt föredraganden låg det särskilt nära till hands att behålla insynen i fråga om handlingar som rör myndighetsutövning även sedan denna har tillagts ett enskilt subjekt. Frågan rymde emellertid enligt föredraganden komplikationer som inte utan särskild utredning kunde överblickas och bemästras. En särskild kommitté borde därför tillkallas för uppgiften (prop. 1975/76:160 s. 74). Föredragandens uttalanden i denna del mötte inte någon erinran under riksdagsbehandlingen (KU 1975/76:48 och 1976/77:1). Utredningsuppdraget lämnades till kommunalföretagskommittén som har behandlat frågan i betänkandet *Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet*.

**Skälen för mitt förslag:** Handlingsoffentligheten har till syfte att utgöra en garanti för rättssäkerhet och för effektivitet i förvaltningen och i folkstyret. I ett samhälle som vårt där den offentliga makten utgår från folket är det givetvis nödvändigt att allmänheten kan få en sådan insyn i de allmänna angelägenheterna att det finns underlag för en fri åsiktsbildning och ett fritt informationsflöde. För denna insyn är rätten att ta del av allmänna handlingar av stor betydelse. De allmänna handlingarnas betydelse som informationskälla har otvivelaktigt ökat allteftersom stat och kommun i växande omfattning påtagit sig ansvaret för skilda uppgifter i samhällsgemenskapens intresse. Offentlighetsprincipens tillämpningsområde har härigenom kommit att växa.

Det kan med fog hävdas att intresset av insyn i offentlig verksamhet gör sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten. I takt med att den offentliga förvaltningen har kommit att få delvis nya mål, och i högre grad än tidigare inriktas på bl. a. planering och produktion, har emellertid förvaltningsuppgifter i allt större utsträckning kommit att läggas på organ som står utanför det traditionella myndighetsområdet. I en inte obetydlig omfattning har man härvid valt att för den offentliga verksamheten använda associationsrättsliga former. Denna utveckling kan sägas gå i motsatt riktning mot den faktiska utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde som jag berörde nyss.

Att staten eller en kommun driver verksamhet i privaträttslig form eller överlåter en offentlighetsrättslig uppgift till ett enskilt rättssubjekt kan ha många olika orsaker. Valet av den privaträttsliga formen för offentlig verksamhet kan t. ex. ha motiverats av att verksamheten skall bedrivas i organiserat och permanent samarbete med utomstående intressenter. Skälet kan också vara att det är fråga om affärsverksamhet eller annan ekonomisk självbärande verksamhet som inte lämpligen kan ombesörjas av en myndighet. En snabbare beslutsprocess och det skydd mot insyn och inblandning utifrån som de privaträttsliga verksamhetsformerna ger kan vara tänkbara motiv till att en förvaltningsuppgift har förts över till ett enskilt rättssubjekt.

När sådana enskilda organ har fått uppdrag av staten att ombesörja förvaltningsuppgifter kan det synas vara ett naturligt krav att allmänhetens insyn i verksamheten skall vara densamma som om uppgiften handlagts av en myndighet. Ett av skälen till att en uppgift lagts på ett enskilt organ kan emellertid som nämnts ibland vara just att man velat undvika den offent-

lighet som gäller så snart det är fråga om en myndighets verksamhet. Det föreligger alltså en konflikt mellan den offentlighetsprincip som bör råda inom den offentliga sektorn och den relativa slutenhet som kännetecknar privaträttens juridiska personer.

De praktiska och principiella problem som denna motsättning innebär bör få sin lösning som resultat av en avvägning mellan insynsintresset och de intressen som står mot detta. Någon sådan avvägning har emellertid knappast gjorts hittills annat än i enstaka fall. Nuvarande rättsläge är därför inte resultatet av några överväganden av systematisk natur utan beror i varje fall till betydande del på slumpen. En sådan ordning kan inte anses tillfredsställande.

Den naturliga utgångspunkten, när man överväger vilket tillämpningsområde offentlighetsprincipen bör ha utanför myndighetssektorn, kan med hänsyn till principens syfte synas vara att denna bör gälla i allmänna angelägenheter, oavsett om dessa handhas av myndigheter eller enskilda. Vill man förverkliga denna grundsats stöter man emellertid på många och svårlösta problem.

Ett sådant är att avgöra när en angelägenhet som handhas av ett enskilt organ skall anses vara allmän till sin karaktär. Det rättsliga begrepp som det i så fall skulle ligga närmast till hands att utgå från är förvaltningsuppgifter, som enligt RF kan anförtros åt enskilda. Begreppet förvaltningsuppgift är emellertid inte så klart avgränsat att det är möjligt att använda det som grund för att ange offentlighetsprincipens tillämpningsområde. Jag anser nämligen att ett ofrånkomligt krav när det gäller att utvidga detta område är att det av lagstifningen tillräckligt klart skall framgå i vilken utsträckning handlingar som förvaras hos andra än myndigheter är offentliga.

En annan metod att skilja ut allmänna angelägenheter är den som offentlighetskommittén använde och som byggde på förhållandet att beslut i verksamheten hos det enskilda organet kan överprövas av en myndighet. Remissbehandlingen av förslaget visade emellertid att inte heller detta är en framkomlig väg.

Som jag ser det går det inte att genom en generell formel tillräckligt klart skilja ut vilka angelägenheter hos enskilda organ som är "allmänna" och vilka som inte är det. Inte ens om man använder ett så pass etablerat och ofta begagnat begrepp som myndighetsutövning för att åtminstone fånga de i detta sammanhang mest centrala förvaltningsuppgifterna uppnår man den tydlighet i avgränsningen som måste eftersträvas. Någon generell regel som med utgångspunkt i offentlighetsprincipens syfte anger hos vilka enskilda organ denna princip är tillämplig är alltså inte möjlig. Med den angivna utgångspunkten blir man därför hänvisad till att från fall till fall avgöra om ett visst enskilt organ skall tillämpa offentlighetsprincipen eller inte.

Även bortsett från denna avgränsningsfråga finns det problem förenade med en ordning enligt vilken vissa enskilda organs handlingar blir tillgängliga för allmänheten. Offentligheten förutsätter erfarenhetsmässigt särskilda administrativa rutiner och för också oundvikligen med sig vissa ökade kostnader. Att införa en ordning som innebär sådana konsekvenser för ett

enskilt rättssubjekt bör inte övervägas utan att man får en offentlighet som har någon praktisk betydelse. Det kan t. ex. vara fråga om ett enskilt organ som endast i mycket liten omfattning har fått i uppgift att sköta en offentlig angelägenhet, medan verksamheten till den alldeles övervägande delen är rent privat. Det skulle då te sig oproportionerligt och föga rationellt att belasta ett sådant organ med kostnader för en offentlighet av ringa praktisk betydelse för någon del av verksamheten.

Det kan vidare finnas sådana fall då det visserligen kan återopas principiella goda skäl att göra ett visst enskilt rättssubjekts handlingar offentliga, men där det skulle vara nödvändigt att genom sekretessregler kraftigt begränsa eller rent av i praktiken helt upphäva insynen. Detta skulle av lätt insedda skäl behöva bli fallet t. ex. i sådana enskilda organ där staten driver affärsverksamhet i konkurrens med andra privata företag. Det kan också vara svårt att hos ett enskilt organ hålla isär sådan verksamhet där offentlighet bör råda från annan verksamhet så att insynsrätten kan fungera i praktiken.

Vidare kan förhållandena vara olika inom skilda sektorer. Som jag nämnt inledningsvis behandlar jag inte det kommunala området här, men även på den statliga sektorn varierar förhållandena mellan företag som bedriver affärsverksamhet, handhar kulturella uppgifter eller utövar offentlig makt mot enskilda. Ägarförhållandena e. d. kan också vara i hög grad olika. Det ter sig mera näraliggande med handlingsoffentlighet hos enskilda organ som helt ägs eller drivs av staten än hos sådana där det statliga inslaget bara är ett bland en rad andra.

Ett skäl mot att nu införa offentlighet hos ett enskilt organ kan vara att organets verksamhet ses över och att det därför är ovisst om offentlighetsprincipen bör gälla där också i ett längre perspektiv. En utvidgad offentlighet kan knappast komma i fråga, om man inte kan förutse att den skall bestå under överskådlig tid.

Ytterligare ett problem som man måste beakta är att det på myndighetsområdet finns en mängd regler som bildar den rättsliga bakgrunden till offentlighetsprincipens tillämpning och som oftast saknar motsvarighet hos enskilda organ. Jag tänker på sådana offentlighetsrättsliga regler som föreskrifter om arkivvård, bestämmelser om förfarandet vid ärendehandläggning, föreskrifter om straff- och disciplinrättsligt ansvar samt regler om tillsyn genom JO och JK. Enligt min mening måste man tveka inför tanken att bygga upp motsvarande regelsystem för enskilda rättssubjekt.

De överväganden som jag nu har redovisat har lett mig till samma slutsats som kommunalföretagskommittén: en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpning utanför myndighetsområdet bör inriktas på de organ som det framstår som mest angeläget att reglera från offentlighetssynpunkt, nämligen sådana som handhar myndighetsutövning mot enskilda. Som jag förut har konstaterat bör frågan om vilka organ som skall omfattas av en sådan utvidgning avgöras efter en prövning av de specifika förhållanden som råder på varje särskilt område. Jag vill redan här påpeka att en sådan utvidgning av offentlighetsprincipen inte i sig innebär att det allmänna ikläds några nya förpliktelser i fråga om arkivvård. De frågor som utvidgningen aktualiserar i fråga om arkivläggning, gallring och arkivvård

över huvud taget bör inte tas upp här utan behandlas fristående från detta lagstiftningsärende. Jag har i denna del samrått med statsrådet Göransson.

Kommittén har närmast av tidsskäl inte haft möjlighet att gå vidare men uttalar att det inte finns skäl att begränsa införandet av offentlighetsprincipen till enbart myndighetsutövningsområdet. För min del har jag angett att min grundinställning är att offentlighet så långt möjligt bör råda i allmänna angelägenheter. Med hänsyn till de stora svårigheter som är förenade med att utvidga offentlighetsprincipen utanför myndighetsområdet vill jag emellertid avvakta erfarenheterna av de förslag jag lägger fram i det följande innan jag är beredd att överväga någon längre gående utvidgning.

Jag skall nu gå in något närmare på vilka enskilda organ beträffande vilka jag anser man nu kan överväga att göra offentlighetsprincipen tilllämplig. De organ som jag tar upp kan indelas i ett antal huvudgrupper efter karaktären av den myndighetsutövning som har anförtratts dem. Jag behandlar dem under skilda rubriker i det följande. Sist i detta avsnitt berör jag den lagtekniska utformningen av mina förslag. Jag har beträffande de olika organen samrått med de statsråd till vilkas ansvarsområde resp. organ hör.

#### *Obligatorisk kontroll genom teknisk provning e. d.*

Obligatorisk kontroll (ett begrepp som enligt SFS 1985:1105 har ersatt den tidigare officiella provningen) utförs vid riksprovplatser och auktoriserade provplatser. Förutom tre statliga myndigheter, som är riksprovplatser och där offentlighetsprincipen således redan gäller i dag, finns det fyra aktiebolag i vilka staten har ett bestämmande inflytande och som i egenskap av riksprovplats svarar för obligatorisk kontroll. Uppgiften att fatta beslut om en produkt skall godkännas för ett visst ändamål eller inte innefattar utan tvekan myndighetsutövning (prop. 1974:162 s. 17). Hos ett av de bolag som svarar för sådan provning – AB Svensk Bilprovning – gäller som jag tidigare nämnt offentlighetsprincipen redan nu. I fråga om de tre övriga bolag som är riksprovplatser anser jag i likhet med kommittén att AB Statens anläggningsprovning och Apoteksbolaget AB bör omfattas av offentlighetsprincipen. Några bärande skäl som talar emot detta ställningstagande har inte framkommit under remissbehandlingen, och de berörda bolagen har inte heller själva haft något att erinra mot detta. När det däremot gäller SEMKO, Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten, som är riksprovplats för elektriskt material, anser jag att det bolaget tills vidare bör lämnas utanför ett förslag om ökad offentlighet. SEMKO:s verksamhet är föremål för översyn (jfr Ds I 1986:1). Frågan om offentlighetsprincipen bör utvidgas till att omfatta även SEMKO bör därför t. v. få anstå i avvaktan på resultatet av översynen.

De auktoriserade provplatser som kan utses enligt lagen (1985:1105) om obligatorisk kontroll genom teknisk provning m. m. har inte myndighetsutövningsuppgifter och bör därför inte omfattas av offentlighetsprincipen.

Viss likhet med den provning som nu har berörts har den besiktning och tillsyn som Kungl. Svenska Aeroklubben (KSAK) utför av segelflygplan med stöd av bestämmelser i luftfartslagen (1957:297, omtryckt 1986:166)

m. fl. författningar. På samma sätt som den obligatoriska kontrollen vid riksprovplatser i princip bör omfattas av offentlighet bör offentlighet gälla också i besiktning- och tillsynsärenden hos KSAK.

Sammanfattningsvis föreslår jag alltså att offentlighetsprincipen införs hos AB Statens anläggningsprovning, Apoteksbolaget AB och KSAK. Den bör gälla beträffande själva besluten i ärenden om obligatorisk kontroll resp. ärenden om besiktning eller tillsyn och de andra handlingar som ingår i sådana ärenden. Liksom hos de statliga myndigheter som har likartad verksamhet och hos AB Svensk Bilprovning finns det behov av att kunna sekretessbelägga uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden m. m. hos de organ som offentlighetsprincipen således bör vara tillämplig på. Jag återkommer senare till hur detta bör ske.

### *Fördelning av statliga medel*

Vissa privaträttsliga subjekt har tillagts uppgiften att till enskilda fördela statligt stöd i olika former. Det föreligger ett starkt intresse av offentlighet i sådana ärenden där allmänna medel skall fördelas.

När det först gäller sådana organ som fördelar statliga medel till *kulturstiftelser m. m.* eller delar ut statliga *stipendier* anser jag i likhet med kommittén och remissinstanserna att offentlighetsprincipen bör gälla i sådan verksamhet hos Handelshögskolan i Stockholm, Musikaliska akademien, Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden, Föreningen Norden, Folkbildningsförbundet, länsbildningsförbunden, Svenska institutet i Rom samt Stiftelsen Svenska institutet.

Något behov av sekretesskydd för uppgifter i sådana ärenden som jag nu nämnt torde normalt sett inte föreligga.

Kommittén har för sin del föreslagit att offentlighetsprincipen skall införas också hos ytterligare några organ som kan hänföras till denna grupp. Även om goda skäl i och för sig kan anföras för kommitténs uppfattning anser jag emellertid att de bör lämnas utanför regleringen. Jag nämner i det följande de organ som nu åsyftas och anger i anslutning härtill skälen för mitt ställningstagande.

Stiftelsen Institutet för rikskonserter kommer att omorganiseras vilket innebär förändringar i fråga om dess verksamhetsuppgifter (prop. 1985/86:114). Frågan om offentlighetsprincipens tillämpning hos stiftelsen bör därför anstå t. v. Det stöd som Sveriges Hantverks- och Industrierorganisation – Familjeföretagen tidigare har haft om hand för granskning av gesällprov har numera upphört, och frågan om offentlighet hos organisationen får därmed anses ha fallit. Riksföreningen mot cancer skall enligt tidigare riksdagsbeslut inte pröva frågor om anslag av statliga medel för forskning inom föreningens verksamhetsområde efter utgången av budgetåret 1985/86 (prop. 1980/81:100 bil. 12 s. 578). Riksdagen har emellertid för budgetåret 1986/87 i stället anvisat medel till föreningens informationsverksamhet (UbU 1985/86:33 s. 5 och 10). I avvaktan på ett slutligt ställningstagande om föreningens roll i hithörande frågor bör den lämnas utanför regleringen. Den verksamhet hos Sveriges exportråd som består i fördelning av statligt stöd till språkutbildning (Svensk-Franska Språkfön-



den) har marginell betydelse vid sidan av uppgiften att fördela statligt stöd till projekt-export. Endast om denna senare verksamhet omfattas av offentlighet, bör språkutbildningsstödet bli föremål för allmän insyn. Jag återkommer strax till den senare frågan. Det stöd som Sveriges författarförbund förmedlar till författare och översättare äger samband med utformningen av biblioteks- och talboksersättningen. Den frågan övervägs f. n. av upphovsrättsutredningen (Ju 1976:02) som kan komma att föreslå andra grunder för utgivandet av sådan ersättning. Denna verksamhet bör därför inte t. v. omfattas av offentlighetsprincipen. Svenska Riksteaterns befattning med frågor om statsbidrag till finsk amatörteaterverksamhet i Sverige kan väntas bli föremål för omprövning inom regeringskansliet. Också denna verksamhet, som utgör en mycket liten del av Riksteaterns uppgifter, bör därför nu lämnas utanför regleringen.

När det härefter gäller fördelning av allmänna medel i form av *statligt stöd till näringslivet* har sådana uppgifter anförtröts en rad enskilda juridiska personer. De medel som fördelas på detta sätt uppgår årligen till avsevärda belopp och intresset av insyn i verksamheten gör sig i många fall starkt gällande. I likhet med kommitténs och remissinstanserna anser jag därför i princip att det finns goda skäl att vidga offentlighetsprincipen till de enskilda organ som sysslar med denna form av stödverksamhet.

Remissbehandlingen av kommitténs förslag har emellertid gett vid handen att behovet av sekretess hos de berörda organen gör sig gällande med betydligt större styrka än vad kommitténs undersökningar syntes utvisa. Hänsynen till enskildas affärsintressen skulle således, hos samtliga de organ som utredningen i denna del föreslagit omfattade av offentlighetsprincipen, innebära att man måste införa en mycket långtgående sekretess. Denna skulle medföra att offentligheten skulle begränsas kraftigt eller rent av upphävas helt. I enlighet med vad jag tidigare har anført bör det inte ifrågakomma att införa offentlighetsprincipen i sådana fall där man redan på förhand kan se att detta inte skulle få någon praktisk betydelse. I motsats till kommittén är jag därför inte beredd att förorda att offentlighetsprincipen skall gälla i sådan verksamhet som avser statligt stöd till näringslivet och som bedrivs av AB Svensk Exportkredit, Bokbranschens Finansieringsinstitut AB, Fonden för industriellt samarbete med u-länder, Fonden för industriellt utvecklingsarbete, Fonden för Svenskt-norskt industriellt samarbete, Norrlandsfonden, de regionala utvecklingsfonderna och Sveriges exportråd. När det gäller det stöd och de bidrag som i marknadsreglerande syfte fördelas på jordbrukets och fiskets områden av åtta fristående regleringsföreningar anser jag i likhet med kommittén att dessa föreningar utan beaktansvärda olägenheter kan omfattas av mitt förslag. Offentlighetsprincipen bör således införas i den del av föreningarnas verksamhet som består i förmedling av statligt stöd. När det gäller föreningarnas rent affärsdrivande verksamhet föreslår jag däremot ingen förändring. De föreningar som omfattas av mitt förslag är Föreningen för mejeriprodukter, Svensk kötthandel, Sveriges oljeväxtintressenter, Sveriges potatisintressenter, Svensk sockerhandel, Svensk spannmålshandel och Svensk ägghandel samt Svensk fisk.

Det finns behov av sekretess i den verksamhet som sålunda bör omfattas av offentlighetsprincipen. Jag återkommer till hur detta bör tillgodoses.

Stiftelsen Samhällsföretag skiljer sig i viss mån från de hittills nämnda organen som ger statligt stöd i olika former. Stiftelsen fungerar som ett slags moderbolag till regionala stiftelser för skyddat arbete genom att ha tillsyn över dessa och fördela anslag till deras verksamhet. Enligt min mening är det olämpligt att behandla stiftelserna i "koncernen" på olika sätt från offentlighetssynpunkt. Behovet av sekretess i den affärsverksamhet som bedrivs är påtagligt, och det har inte föreslagits att offentlighet skulle införas i de regionala stiftelserna. Enligt min mening talar därför övervägande skäl för att offentlighetsprincipen inte bör göras tillämplig på Stiftelsen Samhällsföretag.

När det slutligen gäller det statliga stöd som genom de erkända arbetslöshetskassorna förmedlas till de arbetslösa finns det principiella skäl som talar för en utvidgad offentlighetsprincip. Främst med hänsyn till det sekretessbehov som kan förutses uppstå och till praktiska skäl – närmast kassornas organisation på lokal nivå – anser jag emellertid att man bör avstå från att låta offentlighetsprincipen omfatta de erkända arbetslöshetskassorna.

#### *Beslut om statligt reglerade anställningar*

Vissa enskilda organ skall beträffande sin personal tillämpa lagen (1976:600) om offentlig anställning, bl. a. i frågor som rör avskedande, disciplinpåföljd, avstängning, åtalsanmälan och läkarundersökning. När det berörda organet fattar beslut i sådana ärenden blir det fråga om myndighetsutövning. Det finns inga beaktansvärda skäl mot att införa offentlighet i dessa fall. I likhet med kommittén och remissinstanserna anser jag därför att Nordiska museet, Sveriges tekniska museum och Svenska språknämnden bör omfattas av en utvidgad offentlighetsprincip. Detsamma gäller andra enskilda organ som har statligt reglerade anställningar, främst vissa skolor med enskild huvudman (jfr 12 kap. 9 § skollagen 1985:1100). Dessa är riksinternatskolor, skolor som omfattas av privat-skolförordningen (1967:270), två lanthushållsskolor (Vackstanässkolan och Apelrydsskolan), Bergsskolan i Filipstad och vissa fristående sarskolor samt folkhögskolor som omfattas av folkhögskoleförordningen (1977:551). Vidare bör av samma skäl Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), Stiftelsen WHO Collaborating Center on International Drug Monitoring samt Skogs- och lantbruksakademien omfattas av offentlighetsprincipen. Liksom i myndigheternas personaladministrativa verksamhet finns det ett visst behov av sekretess i de nu avsedda fallen. Jag återkommer till denna fråga.

#### *Utseende av offentliga funktionärer*

Befogenheten att utse ledamöter i styrelserna för vissa myndigheter har anförtröts ett flertal organ utanför den statliga och kommunala förvaltningsorganisationen. Denna uppgift innefattar myndighetsutövning. Detta talar i och för sig för insyn i verksamheten. Å andra sidan kan man inte bortse ifrån att uppgiften att utse en styrelseledamot ofta är en mycket

begränsad del av det berörda organets hela verksamhet. Om organet inte i övrigt har anförtrotts offentlighetsrättsliga uppgifter, bör det som jag tidigare har framhållit inte komma i fråga att ålägga organet att tillämpa offentlighetsprincipen för en marginell del av verksamheten. Till skillnad från kommittén menar jag således att följande organ bör lämnas utanför en utvidgning av denna principens tillämpningsområde: arbetstagarorganisationer, Föreningen svenska tecknare, Föreningen Sveriges konsthantverkare och industriformgivare, Konstnärernas riksorganisation, Svenska fotografers förbund och Sveriges författarförbund (jfr vad som tidigare sagts under fördelning av statliga medel).

#### *Beslut om betygssättning m. m.*

Inom det enskilda utbildningsväsendet förekommer inslag som kan anses utgöra myndighetsutövning mot elever, t. ex. betygssättning och beslut om disciplinära åtgärder. Det är i viss mån oklart vilka beslut i de enskilda skolornas verksamhet som får anses innefatta myndighetsutövning. F. n. pågår inom regeringskansliet en översyn av vissa författningar som har anknytning till det enskilda utbildningsväsendet. Jag anser för min del att frågan om offentlighetsprincipens utvidgning inom detta område lämpligen bör behandlas i samband med den översynen. Jag avstår därför från att i detta lagstiftningsärende lägga fram förslag som rör myndighetsutövning mot elever i de enskilda skolorna.

#### *Beslut om medlemskap m. m. i offentlighetsrättsliga korporationer*

I befogenheten att besluta om medlemskap i vad kommittén har betecknat som offentlighetsrättsliga korporationer samt om disciplinåtgärder beträffande deras medlemmar ingår moment som kan ses som former av myndighetsutövning. De organ som enligt kommittén bör omfattas av offentlighetsprincipen är i detta sammanhang Sveriges advokatsamfund, Stockholms fondbörs och de erkända arbetslöshetskassorna.

I likhet med kommittén anser jag mycket tala för att handlingar som rör inträde i eller uteslutning ur advokatsamfundet eller som rör dess disciplinära verksamhet bör vara underkastade den insyn som offentlighetsprincipen innebär. Samfundet har emellertid motsatt sig kommitténs förslag. De skäl som samfundet har åberopat är visserligen beaktansvärda men knappast starkare än de som i regel kan anföras mot en tillämpning av offentlighetsprincipen. Å andra sidan hyser jag ändå tvekan inför tanken på att förorda kommitténs förslag. De regler som f. n. ger sekretess hos JK och högsta domstolen och som det skulle ligga närmast till hands att göra tillämpliga också hos samfundet, om offentlighetsprincipen skall gälla där, ger knappast ett tillräckligt skydd för uppgifter om advokater. En längre gående sekretess skulle därför vara motiverad. Den skulle emellertid minska värdet av en utvidgning av offentlighetsprincipen. Vidare finns det under alla förhållanden en risk för att det underlag som disciplinnämnden skulle ha tillgång till i sina ärenden skulle bli sämre.

En minskad effektivitet i samfundets tillsyn över advokat kåren skulle i

så fall bli följden. Detta vore en mycket olycklig effekt. Min samlade bedömning blir därför att jag inte vill tillstyrka kommitténs förslag i denna del.

Beträffande fondbörsen delar jag kommitténs åsikt att huvuddelen av verksamheten får anses vara av sådan art som ligger myndighetsutövningen mycket nära, vilket talar för den insynsmöjlighet som offentlighetsprincipen erbjuder. Häremot står att behovet av sekretessreglering kan förutses bli mycket långtgående om den väsentliga börsetiska funktion som börsstyrelsen utövar skall kunna upprätthållas med full effektivitet. Jag har därför stannat för att inte lägga fram något förslag som berör fondbörsen. I samband med att ändringar i lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs kan komma att aktualiseras i framtiden kan frågan emellertid tas upp på nytt.

I samband med mina överväganden om en vidgad insyn hos organ som sysslar med stödgivning uttalade jag mig mot att offentlighetsprincipen skulle omfatta de erkända arbetslöshetskassorna. Det bör då inte heller komma i fråga att tillämpa principen i den del av kassornas verksamhet som rör medlemskap i dessa.

#### *Den lagtekniska utformningen*

Lagtekniskt kan de förslag som jag för fram lämpligen genomföras genom att området för den utvidgade handlingsoffentligheten anges i sekretesslagen på i princip samma sätt som nu görs i 1 kap. 8 §. Detta bör ske i form av en bilaga till lagen av i stort sett det slag som kommittén har förordat. Någon särskild ny lag behövs då inte. Vidare anser jag till skillnad från kommittén att man inte behöver göra någon erinran i 2 kap. TF om att allmänna handlingar kan finnas hos också andra organ än myndigheter (jfr prop. 1975/76:160 s. 135). Inte heller är jag beredd att tillstyrka kommitténs förslag om en särskild straffbestämmelse i fråga om den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet underlåter att lämna ut en allmän handling enligt de nya reglerna. Jag har inte blivit övertygad om det praktiska behovet av en sådan bestämmelse.

Det behov av sekretess hos andra organ än myndigheter som uppstår, om handlingsoffentlighet införs hos dessa organ, bör tillgodoses genom kompletteringar av bestämmelserna i sekretesslagen. I vissa fall behövs dock inte några sådana tillägg. En konsekvens av den reglering som jag sålunda förordar blir att inte bara handlingssekretess kommer att gälla hos de enskilda organen utan också en motsvarande tystnadsplikt. Min grunduppfattning, som jag redan här vill redovisa, är att sekretessen hos de enskilda organen i princip bör vara densamma som hos myndigheter med motsvarande verksamhet. Detsamma bör gälla i fråga om meddelarfriheten. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen.

## 4 Upprättade lagförslag

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

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
  2. lag om ändring i regeringsformen,
  3. lag om ändring i brottsbalken,
  4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
  5. lag om upphävande av lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag.
- Förslagen bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 7*.

## 5 Specialmotivering

### 5.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Enligt förslaget indelas TF i två avdelningar, en första avdelning som omfattar regleringen för de tryckta skrifterna, alltså TF:s nuvarande tillämpningsområde, och en ny andra avdelning som innehåller bestämmelser om de andra medierna.

Den andra avdelningen innehåller tio kapitel. Systematiken är i stort sett densamma som i första avdelningen. 15 kap. motsvarar 1 och 3 kap. och 16 kap. 4 och 6 kap. I 17, 18 och 19 kap. finns de bestämmelser som motsvarar 5, 7 resp. 8 kap. Föreskrifterna i 20 kap. avser samma ämnen som 9 och 10 kap. I 21–24 kap. finns bestämmelser som svarar mot 11–14 kap. Någon motsvarighet till 2 kap. är inte aktuell.

#### 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 eter 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 3). 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 eter- eller trådsändning eller genom ljudupptagningar skulle enligt de nya grundlagsreglerna om utgivarskap som jag föreslår (17 kap. TF) 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 skrften (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 1–14 kap. 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 § 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. Etersändningar för distribution av periodiska skrifers innehåll 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 trådsändningar. Lagtexten innehåller därför en hänvisning till reglerna om krav på tillstånd i 16 kap.

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 genom eter- eller trådsändningar, även sådana som saknar dagstidningskaraktär. I fråga om radiotidningar kommer den vidare att gälla oavsett om det finns sändningstillstånd eller inte. Inte heller krävs att det är fråga om version som är avsedd för synskadade.

## 5 kap.

### 1 och 2 §§

Ändringarna är huvudsakligen redaktionella. Syftet med att ändra lagtexten är att förebygga missförstånd, som ansetts kunna uppstå med den gällande lydelsen (jfr SOU 1983:70 s. 324). Som nu anges i lagen (1977:1016) med vissa bestämmelser på tryckfrihetsförordningens område föreskrivs i 1 § att en utländsk ägare skall ha hemvist här i landet.

### 8 §

Bestämmelsen i andra stycket om att ändring av utgivningsplanen eller utgivningsorten skall anmälas är ny. Som YFU har påpekat behövs den för att göra anmälningsskyldigheten enligt 5 § verkningfull. Avsaknaden av en sådan regel framstår som en uppenbar lucka i den nuvarande regleringen. Anmälningskyldigheten straffsanktioneras i 14 §.

### 14 §

Genom det nya första stycket straffbeläggs underlåtenhet att enligt 8 § anmäla ändring av utgivningsorten eller utgivningsplanen.

Bötesskalans maximum anges i paragrafens båda stycken till 1 000 kr. i enlighet med vad som uttalades vid tillkomsten av den nuvarande lydelsen av 25 kap. 1 § andra stycket brottsbalken (prop. 1980/81:38 s. 16). Sedan minsta bötespåföljd enligt brottsbalken numera höjts till 50 kr. (SFS 1980:1133) kan angivelsen av bötesminimum i TF slopas.

**6 kap.****3 §**

Ändringen innebär att bötesskalans enligt första stycket justeras på samma sätt som i 5 kap. 14 §.

**7 kap.****1 §**

I enlighet med vad som har sagts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.6.1) har uppdelningen av tryckfrihetsbrotten i otillåtna yttranden och otillåtna offentliggöranden slopats. Av praktiska skäl anges tryckfrihetsbrotten dock fortfarande i två paragrafer (4 och 5 §§), av vilka den senare avser enbart sådana brott som tidigare betecknades otillåtna offentliggöranden. Kravet att gärningarna skall vara straffbara enligt vanlig lag framgår nu redan av 1 §.

**3 §**

I första stycket 1 har ordningsföljden mellan brotten ändrats så att den blir densamma som i den nya lydelsen av 4 §. Motiven till det nya tredje stycket finns i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.7.4.

**4 §**

I brottskatalogen har arbetats in de brott mot rikets säkerhet som f.n. utgör otillåtet offentliggörande enligt 7 kap. 5 § 1. Skälen för denna ändring redovisas i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.6.5. De brott som avses är spioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift. Vidare har brottsbeskrivningarna för brotten landsförräderi och landssvek kompletterats så att de omfattar även de moment som kan vara otillåtet offentliggörande.

Några av brottsbeskrivningarna har anpassats till den nya lydelsen vissa ansvarsbestämmelser i BrB erhållit i samband med lagstiftningen om disciplinförseelser av krigsmän m. m. (prop. 1985/86:9, JuU 24, rskr. 213, SFS 1986:645). Det gäller brotten landsförräderi, landssvek, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet och uppvigling.

Vissa redaktionella ändringar har gjorts beträffande brotten hets mot folkgrupp och förtal.

I brottskatalogen har också tagits in det nya brottet olaga våldsskildring i den del det avser bilder i tryckta skrifter. Jag har utförligt redogjort för denna ändring i avsnitt 3.6.3.

De olika brotternas ordningsföljd har också modifierats.

**5 §**

Ändringarna har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.6.5. Uttrycket "därmed jämförbart förhållande" syftar på de personer som i

sekretesslagen behandlas som offentliga funktionärer därför att de organ där de är verksamma där jämförelses med myndigheter.

6 och 8 §§

Ändringarna är av redaktionell natur.

## 12 kap.

3 och 6 §§

Beträffande dessa ändringar hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 3.8.

## Andra avdelningen

### 15 kap.

Kapitlet är det första i den nya avdelning av TF som föreslås behandla andra offentliga framställningar än tryckta skrifter. I detta kapitel finns bestämmelser som motsvarar 1 och 3 kap TF.

1 §

Första stycket anger de medier som omfattas av det nya grundlagsskyddet. Som gemensam beteckning på dessa används i enlighet med YFU:s förslag termen offentliga framställningar (jfr 5 §).

I överensstämmelse med vad YFU har föreslagit används beteckningarna eter- och trådsändning för sådana sändningar som i dagligt tal avses med radio och TV. Departementsförslaget överensstämmer vidare med YFU:s förslag så till vida att nya medier som text-TV och telefaksimil blir hänförliga under eter- och trådsändningar (jfr den allmänna motiveringen, avsnitt 3.5). I den mån telefaksimil används för förlagetrogen distribution av periodiska skrifter, blir framställningsformen hänförlig under 1 kap. 7 § andra stycket TF. I andra fall där tekniken används som massmedium blir sändningarna att anse som offentliga framställningar enligt 5 § i detta kapitel. Av 5 § följer också att teledata inte omfattas av det nya grundlagsskyddet.

Grundlagen innehåller inte någon definition av begreppen etersändning och trådsändning (jfr SOU 1983:70 s. 294). Vad som avses med etersändning är det som i radiolagen f. n. benämns radiosändning, dvs. "ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilkas frekvenser äro lägre än 3 000 gigahertz och vilka utbreda sig i rymden utan särskilt anordnad ledare". Termen etersändning har valts därför att radiosändning i det allmänna språkbruket har kommit att beteckna endast den traditionella (ljud-)radion, till skillnad från TV. Användningen av termen utesluter inte att radiolagens beskrivning av vad som avses med radiosändning jämkas något som ett resultat av pågående utredningsarbete i ämnet (jfr avsnitt 2.3).

Med trådsändning menas detsamma som avses med samma term i radio-



lagen: "ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka äro bundna vid särskilt anordnad ledare". Att endast sådan användning av trådmedier som kan anses som massmedial faller under grundlagsreglerna framgår av 5 §.

YFU har i sitt grundlagsförslag begagnat termerna ljudupptagning och upptagning av rörliga bilder. Den av utredningen föreslagna lagtexten anger dock inte närmare vad som avses med dessa uttryck. Enligt utredningens motiveringar åsyftas med "ljudupptagning" grammofonskivor och ljudkassetter och med "upptagning av rörliga bilder" filmer, videokassetter och videoskivor. Departementsförslaget är inte avsett att avvika från vad YFU har föreslagit. Emellertid används genomgående termen film i stället för begreppet upptagningar av rörliga bilder. "Film" är ett kortare och enklare uttryck än "upptagningar av rörliga bilder" och därför bättre lämpat för användning i lagtext. I tredje stycket anges därför att det som sägs om film i TF avser även andra upptagningar av rörliga bilder.

I andra stycket anges det nya grundlagsskyddets syfte genom en hänvisning till tryckfriheten, vars ändamål i 1 kap. 1 § andra stycket förklaras vara "säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning".

## 2 §

Friheten att anskaffa och lämna meddelanden för publicering i de skyddade medierna är densamma som när det gäller tryckta skrifter. Lagtexten har avfattats som en hänvisning till motsvarande regler i 1 kap. De personer till vilka den som vill lämna ett publiceringsmeddelande kan vända sig skall följaktligen svara mot beskrivningen i 1 kap. 1 § tredje stycket. Till skillnad från program i eter- och trådsändningar torde filmer och ljudupptagningar sällan produceras vid något som kan betecknas som en redaktion. Det innebär att den krets till vilken meddelanden kan lämnas för publicering i sådana framställningar blir mera begränsad. I denna del överensstämmer departementsförslaget med YFU:s förslag.

I detta sammanhang finns anledning att beröra ett beslut av JO den 14 december 1984 med anledning av klagomål från Svenska journalistförbundet m. fl. (dnr 759-1984 och 1029-1984). JO har pekat på ett par punkter där de nu gällande reglerna om friheten att anskaffa uppgifter och underrättelser för publicering kan anses lämna utrymme för ovisshet.

Den fråga som JO främst har aktualiserat gäller huruvida straff får dömas ut om någon har fotograferat ett objekt som skyddats från sådan avbildning genom ett förbud enligt lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. (skyddslagen) och fotograferingen har skett i publiceringssyfte men utan att fotografen har gjort sig skyldig till ett brott som avses i 7 kap. 3 § andra stycket TF. I 7 kap. 3 § andra stycket avses vissa grova brott mot rikets säkerhet när de begås genom anskaffande av uppgifter för publicering. I sådana fall får enligt lagrummet straff dömas ut i överensstämmelse med vanlig lag. I de andra fallen beror möjligheten att inskrida med straff på om TF i övrigt medger det. I 1 kap. 9 § 3 TF förklaras att vad i lag är stadgat om ansvar och ersättningskyldig-

het som avser det *sätt* på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats gäller utan hinder av TF:s regler i övrigt.

JO har fäst uppmärksamheten på att fotografering inte i sig är någonting olagligt och att ett brott i de diskuterade fallen kommer till stånd först genom att den fotograferande bryter mot ett förbud enligt skyddslagen. Straffet gäller med andra ord inte enbart det sätt på vilket det som är avsett för publicering anskaffas utan har också ett samband med att anskaffandet gäller en viss typ av uppgifter. Detta skulle enligt JO kunna ges den betydelsen att straff inte kan komma i fråga.

JO har dock också konstaterat att mycket talar för att det enligt 1 kap. 9 § 3 TF är möjligt att döma till straff i de diskuterade fallen men att ett bindande avgörande av den frågan kan meddelas endast av allmän domstol. För min del är jag benägen att instämma i det av JO:s två tolkningsalternativ som innebär att det är fråga om ett sådant fall som avses i 1 kap. 9 § 3 TF, vilket också förefaller ge den sakligt sett rimligaste lösningen. Givetvis får förevarande paragraf anses ha samma innebörd. Tillräcklig anledning saknas därför att nu ta upp reglerna om friheten att anskaffa uppgifter och underrättelser för publicering till förnyat övervägande i lagstiftningssammanhang. Det kan tilläggas att skyddslagen f. n. ses över av utredningen (Fö 1982:03) om tillträdesskydd.

### 3 §

Paragrafens första stycke innehåller förbudet mot censur och andra hinderande åtgärder i fråga om de skyddade medierna. Det har utformats efter förebild av 1 kap. 2 §.

Andra stycket öppnar den möjlighet till lagstiftning om förhandsgranskning som jag har förordat i avsnitt 3.6.2 i fråga om offentlig förevisning av filmer och videogram. Det ges härigenom utrymme för förhandsgranskning enligt biografförordningen. Såsom har framhållits i den allmänna motiveringen skall lagstiftning om sådan granskning vara underkastad reglerna i 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § RF. Med offentlig förevisning avses i förevarande paragraf sådana förevisningar som riktar sig till en öppen krets, såsom är fallet framför allt vid offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster (jfr prop. 1984/85:116 s. 14).

Om en offentlig förevisning av en film eller ett videogram e. d. sker med hjälp av en eter- eller trådsändning är andra stycket tillämpligt under förutsättning att det inte är fråga om ett program som sänds till en större allmänhet utan att det huvudsakliga syftet är att det skall spridas just i form av offentlig förevisning. Det betyder att rundradiosändningar enligt den terminologi som har föredragits i prop. 1985/86:109 om ändringar i radiolagen m. m. och som har tillstyrkts i KU 1986/87:6 inte omfattas av undantaget från censurförbudet. Inte heller faller under andra stycket program i sändningar från satelliter i fast trafik annat än om de är avsedda att nå allmänheten just genom offentlig förevisning. Trådsändningar till bostäder enligt 5 § andra stycket eller 5 a § radiolagen i den avsedda nya lydelsen av dessa paragrafer eller enligt lagen om lokala kabelsändningar faller likaså

utanför tillämpningsområdet för andra stycket. Riksdagens beslut med anledning av prop. 1985/86:109 väntas inom kort.

Den närmare avgränsningen av området för förhandsgranskning får ske i vanlig lag inom det utrymme som denna paragraf lämnar.

#### 4 §

Genom hänvisningarna till 1 kap. 3 och 4 §§ kommer den tryckfrihetsrättsliga exklusivetsregeln och instruktionen för prövningen av tryckfrihetsmål och annan tillämpning av TF att gälla också i fråga om de medier som skyddas av reglerna i andra avdelningen. Detsamma gäller föreskriften i 1 kap. 4 § andra stycket TF om att hänsyn vid påföljdsbestämning skall tas till rättelse av oriktiga uppgifter (jfr avsnitt 3.2.3).

Som ett komplement till motsvarigheten till 1 kap. 4 § första stycket TF i YFU:s förslag förordade utredningen, att en bestämmelse skulle införas i YGL och TF om att samma förhållningssätt som den nuvarande instruktionen ger anvisning om skall iaktas i vanliga brottmål där gärningsmannen har handlat i syfte att tillgodose dessa grundlagars ändamål. Avsikten med bestämmelsen var att ge de rättstillämpande organen ett uttryckligt stöd för att i sådana mål beakta yttrandefrihets- och informationsintressena. Det ansågs betydelsefullt inte minst när det gäller demonstrationer och sammankomster liksom i fråga om teaterföreställningar och utställningar som saknar utgivare (SOU 1983:70 s. 197).

Förslaget mottogs relativt positivt av remissinstanserna och tillstyrktes av de flesta av dem som tog upp frågan. Bl. a. RÅ var dock negativ. RÅ menade att ett påbud i grundlag om att ett specifikt intresse generellt skall beaktas i alla brottmål oberoende av eljest tillämpliga stadganden borde underkastas mer noggranna överväganden. Vidare ansåg RÅ att det var ovisst om bestämmelsen var tänkt som en straffrihetsgrund eller straffmättningsregel. Slutligen anförde han att det ur legalitetssynpunkt fanns skäl att motsätta sig denna typ av regler.

Med hänsyn till bl. a. vad RÅ anført föreslås inte att instruktionen skall utvidgas till att omfatta även övriga brottmål. Domstolarna har ju alltid möjlighet att vid straffmätningen ta hänsyn till att den tilltalade i sitt handlande har styrts av angelägna motstående intressen. Brottsbalken innehåller f.ö. också en särskild bestämmelse som ger möjlighet att ådöma lindrigare straff än vad som stadgats för brottet, om det finns synnerliga skäl till detta (33 kap. 4 §). I sammanhanget kan nämnas att högsta domstolen i en dom (NJA 1985 s. 893) som gällde brott mot upphovsrättslagen begånget i en tryckt skrift behandlat fallet att ett yttrandefrihets- och informationsintresse står mot ett upphovsrättsligt intresse.

#### 5 §

Paragrafen anger vad som avses när grundlagen talar om offentliga framställningar, jfr 1 §.

Första stycket klargör vid vilken tidpunkt en framställning skall anses

vara offentlig. Därefter är den en offentlig framställning. Stycket motsvarar 1 kap. 6 §.

Offentliggörandet har betydelse framför allt som utgångspunkt för det allmännas möjligheter att ingripa mot en framställning. Innan offentliggörande har skett får det allmänna inte vidta några åtgärder mot en framställning i andra fall än som avses i 3 §. Förslaget överensstämmer i sak med vad YFU har föreslagit (jfr SOU 1983:70 s. 11, 293).

Andra stycket anger vad som avses med program i eter- och trådsändningar. Genom definitionen fastläggs för det första att allt innehåll i en sändning omfattas av grundlagens skydd, dvs. även s. k. enkla meddelanden, som enligt den nu gällande radiolagstiftningen till största delen faller utanför skyddsreglerna (1 § radiolagen och 1 § radioansvarighetslagen, jfr SOU 1983:70 s. 294).

Vidare framgår av andra stycket att grundlagsskyddet för program avser endast sådana sändningar som riktas till allmänheten och som är avsedda att tas emot av denna med tekniska hjälpmedel. Genom denna beskrivning särskiljs de sändningar som omfattas av grundlagsskyddet från andra på två sätt.

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

Denna egenskap skiljer de typiska rundradiosändningarna från vissa andra tillämpningar av tekniken för eter- och trådsändningar som på senare år har fått allt större aktualitet. Med den snabba utvecklingen på datateknikens område och bättre teletekniska hjälpmedel har nya sätt att förmedla information blivit möjliga. Som nämnts i den allmänna motiveringen (3.5) kan sådant som tidtabeller, prisuppgifter och adresser antas komma i fråga för spridning genom sändningar från databaser i s. k. teledata. En sådan teknik kan dock i princip användas för att förmedla meddelanden av vilket innehåll som helst. Sändningar av det nu berörda slaget skiljer sig från de typiska rundradiosändningarna genom att den som önskar ta del av sändningen själv tar kontakt med sändaren och begär en viss information. Han har på så sätt en möjlighet att påverka sändningen genom att välja bland olika meddelanden som samtidigt är tillgängliga för honom hos samma källa. Det kan inte sägas att en sändning som på detta sätt styrs av mottagaren riktas till allmänheten på samma sätt som en rundradiosändning. Den faller därför utanför grundlagens tillämpningsområde.

Det andra kännetecknet på sändningar som omfattas av grundlagsskyddet är att de är avsedda att tas emot av allmänheten med tekniska hjälpmedel. Härigenom särskiljs de skyddade sändningarna från andra som också kan begagna eter- eller trådsändningsteknik men inte har sådan karaktär av massmedium att de behöver skyddas av ett detaljerat grundlagssystem

med utgivaransvar. Här åsyftas t. ex. användning av högtalaranläggningar på estrader och idrottsarenor och användning av TV-monitorer för att en estraddebatt eller ett scenframträdande skall kunna följas av en publik också utanför det rum där framträdandet äger rum. I sådana sammanhang kan tekniken för eter- och trådsändningar komma till användning utan att mottagaren själv behöver begagna något tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfatta vad som sänds. Av lagtexten framgår att sändningar som inte är avsedda att tas emot av var och en med egna tekniska hjälpmedel faller utanför tillämpningsområdet för det nya grundlagsskyddet. Det kan gälla t. ex. överföringar av sportevenemang till särskilda visningslokaler på en annan ort.

De framställningsformer som närmast berörs av gränsdragningen mellan grundlagsskyddade sändningar och sådana som faller utanför skyddet är som YFU har anfört text-TV, teledata och telefaksimil.

Det sätt på vilket text-TV används, som ett komplement till vanlig TV, svarar mot villkoren för grundlagsskydd enligt denna paragraf. I enlighet med vad som har anförts i den allmänna motiveringen följer denna framställningsform alltså principerna för grundlagsskydd i TF.

Som nyss har antytts är användningen av teledata olik de typiska rundradiosändningarna när det gäller mottagarnas medverkan. Sändningar i den framställningsformen faller därför utanför grundlagens skyddssystem. Detta gäller också när text-TV fungerar som teledata (se avsnitt 3.5).

Vad gäller telefaksimil kan den tekniken tänkas komma till användning på skilda sätt. I den mån det blir fråga om distribution av förlagetrogna versioner av periodiska skrifter faller framställningsformen under 1 kap. 7 § andra stycket TF. I andra fall får med ledning av förevarande paragraf avgöras om en användning av tekniken utgör en eter- eller trådsändning som riktas till allmänheten och därmed skall behandlas enligt TF.

Den frågan kan uppkomma också när det gäller andra spridningssätt. Det är inte något nytt. Också de nuvarande reglerna om tryckta skrifter kan ge upphov till vissa tolkningsfrågor. De kan t. ex. gälla huruvida olika tekniska framställningssätt skall anses som tryckning. Det ligger i sakens natur att sådana frågor inte alltid kan besvaras helt entydigt genom lagstiftning utan måste överlämnas för avgörande i rättstillämpningen. När det nu gäller de nya tekniska möjligheterna att begagna eter- och trådsändningar för olika slags kommunikation bör frågorna om deras ställning i yttrandefrihetsrättsligt avseende kunna bemästras med ledning av den regel som här föreslås.

Självfallet kan den tekniska utvecklingen komma att orsaka nya frågor. Det kan då uppstå behov av att justera lagstiftningen. Detta synsätt har i den allmänna motiveringen anlagts på teledatamediet. Givetvis kan också den översyn av den radiorättsliga lagstiftningen som har uppdragits åt radiolagsutredningen (se avsnitt 2.3) ge anledning till jämkningar av grundlagsregleringen i fråga om eter- och trådsändningar.

## 6 §

I första stycket undantas etersändningar från satelliter i princip från de nya grundlagsreglernas tillämpningsområde (jfr avsnitt 3.5). Undantaget omfattar

tar även direkt vidare spridning av satellitsändningar genom eter eller tråd. Regleringen stämmer överens med vad som nu gäller enligt lagstiftningen om lokala kabelsändningar. Grunden för undantaget är att ett system med utgivare som råder över vad som sänds och ansvarar för innehållet inte kan upprätthållas i fråga om satellitsändningar (se avsnitt 3.5). Vidare får i vanlig lag föreskrivas om motsvarande undantag t. ex. beträffande sådana sändningar som i dag sker enligt lagen om rundradiosändningar av finländska televisionsprogram. Den vidareutsändning av utländska radio- och TV-program som f. n. sker inom Sveriges Radios verksamhet skall givetvis också i fortsättningen falla under det särskilda skyddet.

Den nu berörda begränsningen behöver inte nödvändigtvis gälla svenska sändningar som förmedlas hit via satellit. Inget hindrar att man i fråga om sådana sändningar genom vanlig lag föreskriver ett skydd som motsvarar det i TF.

I ett avseende skall dock de nya grundlagsreglerna gälla även för de sändningar som åsyftas i paragrafen. Det gäller skyddet för meddelare m. fl. Av 23 kap. 2 § framgår att samma regler skall gälla i detta avseende som för tryckta skrifter.

I 1 § andra stycket radioansvarighetslagen undantas program och delar av program, som består i direktsändningar av en dagshändelse eller av en sådan gudstjänst eller offentlig tillställning som anordnas av annan än programföretaget, från tillämpningen av huvuddelen av den yttrandefrihetsrättsliga särregleringen i lagen. Undantaget innebär att yttranden som förmedlas genom sådana sändningar skall bedömas enligt allmänna regler om straff och i vanlig rättegång. I fråga om skadestånd gäller dessutom vissa särskilda regler.

YFU:s förslag innehåller inte något undantag från det yttrandefrihetsrättsliga systemet för direktsändningar av den nu avsedda typen. Å andra sidan har YFU inte i sitt betänkande diskuterat frågan om att avvika från den ordning som nu råder enligt radioansvarighetslagen. Enligt andra stycket behålls i sak gällande rätt på denna punkt.

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 skydd av TF:s regler lämpar sig dock i vart fall f. n. inte för lösning genom grundlag. I tredje stycket medges därför att vanlig lag undantar trådsändningar som inte är avsedda för någon större allmänhet från TF:s tillämpningsområde.

## 7 §

Det undantag från TF:s tillämpningsområde som enligt 1 kap. 8 § gäller i fråga om upphovsrätten utvidgas genom hänvisningen i första stycket till att omfatta också de medier som skyddas av de nya grundlagsreglerna. Det innebär t. ex. att intrång i upphovsrätt kan bestraffas även om det sker genom publicering i en offentlig framställning enligt andra avdelningen i TF.

YFU har pekat på att upphovsmannens förfoganderätt kan vålla komplikationer i förhållande till TF, främst från informationssynpunkt (SOU 1983:70 s. 188). Med hänvisning till en pågående rättegång som gällde denna fråga har dock YFU avstått från att lägga fram något förslag i ämnet. Den rättegång YFU åsyftat har avslutats genom den dom av högsta domstolen som omnämns under 4 §. Den fråga som YFU har berört gäller upphovsrätten snarare än tryckfriheten. Denna fråga får därför övervägas i annat lämpligt sammanhang. Det kan nämnas att den f. n. är föremål för behandling i riksdagen med anledning av två motioner (1985/86:L 245 och L 254).

Första stycket innebär vidare att reglerna i 1 kap. 9 § om alkohol- och tobaksreklam, om begränsningar i friheten att bedriva yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet och om straff och skadestånd för brottsliga sätt att anskaffa uppgifter och underrättelser för publicering skall tillämpas även på de medier som omfattas av det utvidgade grundlagsskyddet.

Förbud mot reklam råder i dag i fråga om radio och TV. Andra stycket medger att ett sådant förbud upprätthålls också i framtiden enligt vad som har anförts i avsnitt 3.2.4. Bemyndigandet innebär en rätt inte bara att förbjuda reklam utan även att närmare reglera under vilka former reklam kan få förekomma. Med reklam avses inte bara kommersiell reklam utan också t. ex. åsiktsannonsering.

Under denna paragraf finns anledning att beröra en fråga som har anknytning till medgivandet i 1 kap. 9 § 2 TF att utan hinder av TF i vanlig lag föreskriva om förbud mot vissa offentliggöranden i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet. Frågan har aktualiserats genom en skrivelse den 15 maj 1984 från datainspektionen (dnr 1335-84).

Det är enligt 3 § andra stycket kreditupplysningslagen tillåtet att bedriva kreditupplysningsverksamhet utan tillstånd om det sker genom offentliggörande av kreditupplysning i tryckt skrift eller annan skrift som avses i 1 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen. Datalagen är inte tillämplig på registrering av juridiska personer. I datainspektionens skrivelse pekas på att det till följd av dessa bestämmelser är möjligt att utan något tillstånd bedriva kreditupplysningsverksamhet genom att databehandla upplysningar om juridiska personer och sprida upplysningarna i form av en fotokopierad utskrift av dataregistrets innehåll, om denna har försetts med sådana uppgifter om mångfaldigandet att den enligt 1 kap. 5 § TF skall jämföras med en tryckt skrift.

Datainspektionens skrivelse har remissbehandlats. Av de remissinstanser som har yttrat sig har JK inte funnit någon anledning till ändring av de nu gällande reglerna som fick sin utformning år 1981 (prop. 1980/81:10 s. 71 f). Jag delar denna bedömning.

## 8 §

Genom denna paragraf blir anonymitetsskyddet i 3 kap. tillämpligt också på författare och andra upphovsmän, på meddelare och på dem som framträder såvitt gäller sådana radjo- och TV-program och bild- och ljudupptagningar som faller under TF:s nya tillämpningsområde.

Kapitlet motsvarar både 4 och 6 kap.

### 1 §

I första stycket fastslås etableringsfrihetens princip för film, videogram och ljudupptagningar. Etableringsfriheten innefattar rätt att framställa sådana produkter och att sprida dem på vad sätt som helst, t. ex. genom att filmer visas offentligt inför publik eller att ljudupptagningar spelas upp under motsvarande förhållanden. En erinran görs i andra meningen om föreskrifterna i 15 kap. 3 § om förhandsgranskning av filmer, videogram o. d.

Friheten att t. ex. sprida en film eller en ljudupptagning genom att sända den som ett program i radio eller TV är beroende av reglerna om tillstånd till eter- och trådsändningar. Detta följer av andra stycket. Grunderna för detta lagrum har redovisats i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.4.

Enligt andra stycket är det möjligt att i vanlig lag närmare ange de villkor som skall gälla. Sådana villkor bör inte få ges vilken innebörd som helst. Att närmare ange vilka slags villkor som får ställas upp är knappast möjligt i grundlagen. För att inte ge större möjligheter än f. n. att på detta sätt begränsa yttrandefriheten föreskrivs emellertid att reglerna om inskränkningar i yttrande- och informationsfriheterna i 2 kap. 12 och 13 §§ RF skall vara tillämpliga i fråga om normgivning som sker med stöd av andra stycket i denna paragraf.

### 2 §

Grunderna för denna paragraf har redovisats i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.4. Regeln 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 22 kap. skall behandlas i yttrandefrihetsmål, dvs. med tillgång till jury. Vad som avses i denna paragraf är t. ex. återkallelse av tillstånd till lokala kabelsändningar och förbud mot fortsatt vidareändning av programkanaler från satellit i sådana sändningar. Jag återkommer i samband med följdlagstiftningen till frågan i vad mån den här föreslagna regeln påkallar ändringar i andra lagar, t. ex. i fråga om 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 prövning till stånd som avses i första meningen.

Att frågor om överträdelser av regler om reklam inte skall prövas i juryrättegång har framgått av den allmänna motiveringen, avsnitt 3.2.4. Samma ståndpunkt intogs av riksdagen när lagen om ansvarighet för lokala



kabelsändningar beslutades. Enligt den tanke 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.

### 3 §

Första stycket öppnar möjlighet för ett koncessionssystem av det slag som nu gäller i fråga om programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen. Lagtexten ger stöd för ett system med flera tillståndshavare än dem som nu finns. Den medger också att tillstånd avser endast delar av landet. I stycket tillåts också uttryckligen att staten träffar avtal med tillståndshavare om villkor för sändningsverksamheten. Det gäller både vid sådana begränsade koncessionssystem som avses i styckets första mening och i övrigt. I den mån sådana avtal innebär inskränkningar i yttrandefriheten bör de nämligen ha stöd i lag (jfr prop. 1977/78:91 s. 230). Beträffande sådan lag gäller detsamma som i fråga om annan lag om villkor vid sändningstillstånd (1 § andra stycket). Härav följer att reglerna i 2 kap. 12 och 13 §§ RF är tillämpliga.

I andra stycket fastslås programföretagens självständighet i fråga om programverksamheten. Därigenom säkerställs det publicistiska oberoende, vars grundläggande betydelse berörts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4). Programföretagens rätt att utan påverkningar från utomstående avgöra vilka program som skall sändas utesluter – såsom också har påpekats i den allmänna motiveringen – självfallet inte att allmänna regler om programverksamhetens utformning fastställs genom lag eller avtal (jfr också 18 kap. 2 § andra stycket).

### 4 §

Första stycket innebär att de förfaranden som enligt 6 kap. 2 § första stycket får bestraffas utan hinder av TF kan vara brottsliga också om de begås i något av de medier som omfattas av det nya grundlagsskyddet i andra avdelningen. På motsvarande sätt blir undantaget från spridningsrätten i den paragrafens andra stycke tillämpligt på kartor m. m. som återges i t. ex. en film.

Andra stycket innehåller ett medgivande till att i vanlig lag straffbelägga yrkesmässig spridning av våldsskildringar till barn under 15 år. Denna regel har berörts i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.6.2.

### 5 §

Genom hänvisningen till bestämmelsen i 4 kap. ges möjlighet att i vanlig lag föreskriva om bl. a. pliktexemplar av offentliga framställningar. Vidare är förbudet i 6 kap. mot s. k. transportförbud m. m. tillämpligt också i fråga om dessa medier.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 §. Syftet med bestämmelsen är att underlätta utkrävande av det subsidiära ansvaret för yttrandefrihetsbrott i framställningen enligt 19 kap. Det är den som bedriver verksamheten för framställning av filmer e. d. eller ljudupptagningar som avses, inte annan som har hand enbart om den tekniska produktionen.

Regeln är undantagslös och saknar alltså motsvarighet till regeln i 4 kap. 2 § i fråga om tillfällighetstryck. Närmare föreskrifter om hur uppgiften skall lämnas får meddelas genom vanlig lag.

## 7 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 5 § och 6 kap. 3 §. Straffansvaret för underlåtenhet att ange ursprungsuppgifter enligt 6 § har dock lagts på den som har låtit framställa en film eller en ljudupptagning utan att uppgifterna har blivit angivna.

**17 kap.**

Bestämmelserna i kapitlet har motsvarigheter i 5 kap.

## 1 §

Beträffande grunderna för första stycket hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 3.5.

Utgivaren skall utses av den som bedriver verksamheten. Det kan knappast antas vålla några svårigheter att avgöra vem som är skyldig att utse utgivaren. I fråga om eter- och trådsändningar kan det antas så gott som undantagslöst stå klart vem som bedriver verksamheten. Detsamma kan sägas om filmer och ljudupptagningar. Att närmare regler om utseende av utgivare kan ges i vanlig lag framgår av 3 §.

Kraven för behörighet att vara utgivare är enligt andra stycket desamma som för periodiska skrifter. Andra stycket tillägger också utgivaren för sådana offentliga framställningar som avses i andra avdelningen samma befogenheter som utgivaren för en periodisk skrift.

Enligt tredje stycket skall uppgift om vem som är utgivare vara tillgänglig för allmänheten. Närmare bestämmelser om detta får enligt 3 § meddelas i vanlig lag.

## 2 §

I fråga om denna paragraf hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 3.5.

Paragrafen tillåter att det i vanlig lag föreskrivs om hur utgivare skall utses m. m. I andra meningen klargörs att utgivare av radio- och TV-program kan utses både för varje program och för hela eller delar av programverksamheten. Vilken ordning som skall gälla bestäms i vanlig lag.

## 4 §

Paragrafen saknar motsvarighet i YFU:s förslag. Den svarar närmast mot 5 kap. 9 §.

## 5 §

Första stycket motsvarar första ledet av 5 kap. 12 §. Andra ansvarsbestämmelser av det slag som återfinns i övriga delar av den paragrafen får meddelas i lag, eftersom de sanktionerar regler i sådan lag.

**18 kap.**

Kapitlet motsvarar 7 kap.

## 1 §

I paragrafens första stycke anges vad som skall anses som yttrandefrihetsbrott genom en hänvisning till motsvarande bestämmelser i 7 kap. Termen yttrandefrihetsbrott svarar mot tryckfrihetsbrott. Även för yttrandefrihetsbrotten gäller ett krav på dubbel täckning.

I fråga om brottet olaga våldsskildring har brottskatalogen i 7 kap. 4 § kompletterats med de moment som är straffbara endast såvitt gäller rörliga bilder, dvs. de extrema våldsskildringarna. Dessa har behandlats i den allmänna motiveringen avsnitt 3.6.2.

Andra och tredje styckena innehåller hänvisningar till 7 kap. 2 och 3 §§. Dessa innebär att vissa brott genom annonser o. d. faller utanför yttrandefrihetsbrotten och att samma undantag från ensamansvaret skall gälla för offentliga framställningar som för tryckta skrifter.

## 2 och 3 §§

Bestämmelserna motsvarar 7 kap. 6 och 7 §§.

I 7 kap. 6 § andra stycket finns en bestämmelse som på grund av hänvisningen i denna paragraf ger domstol möjlighet att förordna att en fällande dom för ärekränkingsbrott 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. Eftersom det inte kan anses lämpligt att sändarföretaget skall göra ett sådant sammandrag är det rätten som själv skall göra detta.

Det som föreskrivs i 7 kap. 6 § 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 innebär skyldigheten att offentliggöra en fällande dom i radio eller TV en begränsning i utgivarens bestämmanderätt. Den kan på motsvarande sätt betraktas som en begränsning av den självständighet som enligt 16 kap. 3 § skall tillkomma programföretag. Liksom när det gäller de tryckta skrifterna har det dock ansetts obehövt att i lagtexten särskilt nämna detta förhållande.

Enligt bestämmelsen i 3 § andra stycket andra meningen skall ett beslut om konfiskering medföra att alla föremål som kan användas "uteslutande för mångfaldigande" görs obrukbara för fortsatt mångfaldigande. I 7 kap. 7 § andra stycket 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.

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 enbart 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 offentlig framställning.

## 19 kap.

Kapitlet motsvarar 8 kap.

### 1 §

Första stycket innehåller regler om vem som i första hand ansvarar för yttrandefrihetsbrott i en offentlig framställning. Det är enligt första stycket utgivaren (eller dennes ställföreträdare, om han 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.

I tredje stycket finns föreskrifter om första-handsansvaret i fråga om ljudupptagningar som saknar utgivare. Ansvaret vilar 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 ackompanjerande orkester från ansvarigheten, när det brottsliga består i en sångtext för vilken författaren och sångaren blir ansvariga. En annan förutsättning är att upphovsmannen och

t. ex. den utövande konstnären namnges i upptagningen. Det bör anses tillräckligt för att ansvarigheten skall inträda att deras namn anges på en etikett på upptagningen eller på något jämförligt sätt. I övrigt hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 3.5.

## 2 §

Paragrafen innehåller regler om det ansvar i andra hand som åvilar den som bedriver verksamhet i fråga om offentliga framställningar som skall ha utgivare.

Om en utgivare utses för skens skull i fråga om en ljudupptagning eller uppgift om hans namn inte hålls tillgänglig eller han inte kan påträffas under en rättegång 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 i 2 och 4 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 att utgivarens namn inte har tillkännagivits enligt 17 kap. 1 § tredje stycket kunde övervägas att låta ansvaret falla på spridaren. Emellertid kan i detta fall upphovsmannen och den som framträder i upptagningen ha gått med på att låta sina namn framgå av upptagningen. Då kan spridaren förledas att tro att ansvaret faller på dem, trots att det enligt vad jag nyss har anfört inte rimligen bör göra det. Följaktligen bör ansvaret falla på den som har utsett en utgivare även i det fallet att 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.

I tredje stycket finns bestämmelser om ställföreträdare som motsvarar första styckets regler om utgivare.

## 3 §

Paragrafen innehåller regler om andrahandsansvaret för ljudupptagningar för vilka någon utgivare inte har utsetts. Om den eller de som i första hand skulle bära ansvaret enligt 1 § tredje stycket, dvs. upphovsmannen och den utövande konstnären, inte kan göras ansvariga därför att deras identitet inte framgår av upptagningen eller 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 första-

handsansvaret inte kan utkrävas därför att den ansvarige inte är bosatt i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången. Prop. 1986/87: 151

#### 4 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 4 och 9 §§. Enligt reglerna om ansvarighet för ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder faller dock aldrig ansvaret 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. Detsamma gäller om en film har spritts utan att ansvaret kan utkrävas av utgivaren eller den som ansvarat för utseende av utgivare. Det ansvar som enligt 8 kap. 3 § kan utkrävas av en tryckare har alltså inte någon motsvarighet här. Jag ser inte detta som någon olägenhet. Det som från effektivitetssynpunkt är viktigt i detta sammanhang torde vara att man kan vända sig mot den som sprider upptagningar med ett straffbart innehåll.

#### 5 §

Reglerna i 8 kap. 11 och 12 §§ kan tillämpas också i fråga om de uttrycksformer som nu får sitt detaljerade grundlagsskydd.

### 20 kap.

Kapitlet motsvarar både 9 och 10 kap.

#### 1 §

Reglerna i 9 kap. om åtal skall tillämpas också på de nya uttrycksformer som förs in under TF. Den skyldighet att vaka över att tryckfrihetens gränser inte överskrids som i 9 kap. 1 § åläggs justitiekanslern har dock inte någon motsvarighet i fråga om den yttrandefrihet som skall skyddas av de nya reglerna. Den tid inom vilken åtal skall vara väckt i mål om ansvar för program i eter- eller trådsändning är liksom f. n. sex månader.

När det gäller övriga offentliga framställningar är preskriptionstiden i enlighet med YFU:s förslag ett år. Det är samma tid som enligt 9 kap. 3 § gäller för tryckta skrifter som inte är periodiska. Efter den tiden skall det alltså stå klart att en viss framställning kan spridas utan risk för åtal eller andra ingripanden.

I fråga om olaga våldsskildring är dock en särreglering påkallad. Med en så förhållandevis kort tid för åtalspreskription som ett år kan det inte uteslutas att filmer med sådant innehåll offentliggörs under former som väcker föga uppmärksamhet och att spridning i större skala vidtar först när straff inte längre kan ådömas. För att detta skall motverkas har preskriptionstiden för olaga våldsskildring i film gjorts längre än för andra yttrandefrihetsbrott, nämligen densamma som i allmänhet gäller för brott med den

aktuella straffskalan. Detta kommer till uttryck genom att det i paragrafen anges att preskriptionstiden bestäms i vanlig lag. Därmed kommer BrB:s regler att gälla, vilket innebär att preskriptionstiden blir två år. Under den tiden är det alltså möjligt att ingripa med åtal. Hänvisningen till allmän lag avses vidare innebära att även BrB:s regler om preskription av förverkandetalan blir tillämpliga, vilket bl. a. innebär att, om till följd av åtalspreskription åtal ej kan väckas, konfiskation likväl kan beslutas på talan som delgivits inom fem år från brottet (36 kap. 9 § BrB).

De medel som TF alltså ställer till förfogande för att motverka spekulativa våldsskildringar och pornografi i film bör härigenom kunna bli effektiva. Under en tid av två år bör rimligen de filmer som inte kan tolereras ha hunnit uppmärksammas och föranleda ingripanden enligt TF; skulle så undantagsvis inte ha skett kan i vart fall filmerna konfiskeras inom fem år. I den mån spridningen av kopior fortsätter efter ett beslut om konfiskation är det straffbart enligt 16 kap. 7 § tredje 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 (19 kap. 2 §). Det är ändock inte möjligt att helt bortse från risken att den nu föreslagna regleringen kan kringgås. Utvecklingen på området bör därför även i fortsättningen följas uppmärksam. Om det visar sig erforderligt, bör möjligheterna att ingripa mot olaga våldsskildringar kunna övervägas på nytt i samband med behandlingen av det förslag som är att vänta från våldsskildringsutredningen. Med hänsyn bl. a. härtill har som framgått paragrafen avfattats på det sättet att en eventuell ändring av preskriptionstiden kan göras utan grundlagsändring.

## 2 §

I första hand hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 3.8. Reglerna i denna paragraf om beslag berör endast ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder, inte eter- och trådsändningar. Upptagningar hos sändarföretag kan alltså inte bli föremål för tvångsmedel enligt detta kapitel, om de inte är avsedda för spridning på annat sätt än genom sändning.

Paragrafen hänvisar i stort sett till 10 kap. I andra och tredje styckena görs dock vissa nödvändiga modifieringar i reglerna om tryckta skrifter. I andra stycket nämns inte beslag av band, eftersom den termen används beträffande tryckta skrifter i 10 kap. 6 § och där givetvis avser något som inte kan förekomma i fråga om ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder. Även termen nummer, som används i 10 kap. 6 § är mindre lämplig att använda här, eftersom dess huvudsakliga betydelseområde torde ha avscende 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 andra bärare av ljud- och bildupptagningar, t. ex. videoskivor och fonogramrullar.

Tredje stycket motsvarar 10 kap. 8 § andra stycket.

**21 kap.***1 §*

Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 § första stycket första meningen och tredje stycket.

*2 §*

Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 § första stycket andra meningen och 2 §.

*3 §*

Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 § första stycket tredje meningen.

*4 §*

Uppsåtspresumtionen enligt hänvisningen i 11 kap. 1 § andra stycket till 8 kap. 12 § och de återstående reglerna om skadestånd i 11 kap. kan tillämpas i fråga om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott i framställningar som omfattas av det nya grundlagsskyddet. Paragrafen hänvisar därför till dessa.

**22 kap.**

Kapitlet motsvarar 12 kap. och hänvisar helt till detta.

Som beteckning svarande mot tryckfrihetsmål används som i YFU:s förslag uttrycket yttrandefrihetsmål.

Departementsförslaget 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 yttrandefrihetsmål tas upp av någon av tingsrätterna inom det län där framställningen offentliggjordes eller där brottet annars förövades. 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 väljs i de två avdelningar som TF nu skall innehålla.

**23 kap.***1 och 2 §§*

I paragraferna, som motsvarar 13 kap. 1–5 §§, finns bestämmelser om de nya grundlagsreglernas tillämplighet på utländska framställningar.

I 1 § behandlas de filmer e. d. och ljudupptagningar som framställs utomlands och som offentliggörs här i landet. Dessa upptagningar jämföras 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.



I andra stycket av 1 § modifieras denna huvudregel 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.

I 2 § finns föreskrifter om andra utländska offentliga 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 i eter- eller trådsändning från sändare utomlands, t. ex. i direkt-sändning från satellit (jfr 15 kap. 6 § första stycket). Beträffande dessa upptagningar och program bör det särskilda svenska yttrandefrihetsrättsliga regelsystemet inte tillämpas annat än såvitt gäller meddelar- och anskaffarfrihet och anonymitetsrätt. Motsvarande regler gäller i dag i fråga om skrifter som tryckts utomlands och som inte ges ut här i landet (13 kap. 5 § TF) och i fråga om utländska radioprogram (1 § andra stycket radioansvarighetslagen).

## 24 kap.

Av kapitlets enda paragraf följer att reglerna i 14 kap. skall tillämpas också i fråga om de medier som omfattas av det nya grundlagsskyddet.

## Övergångsbestämmelser

De nya bestämmelserna i TF föreslås träda i kraft den 1 januari 1989, 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 i eter- eller trådsändning som sänds 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 1989 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.

Svårare är att avgöra hur man skall behandla "gamla" filmer, videogram o. d. och ljudupptagningar. En nära till hands liggande lösning skulle vara att på samma sätt som i fråga om eter- och trådsändningarna 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 välla 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 om den. Och svårigheterna att uppnå en enhetlig bedömning enligt videovåldslagen 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 TF:s 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 bestämmelserna i TF. En ordning enligt vilken TF 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 (2 kap. 10 § RF, jfr 5 § lagen 1964: 163 om införande av brottsbalken).

De brott som tas upp som yttrandefrihetsbrott i TF:s 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 i princip vara straffbara som gärningsmän i fråga om brott som utförts på sådant sätt, med undantag för olaga våldsskildring. 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 TF.

Beträffande brottet olaga våldsskildring föreligger i förhållande till övriga yttrandefrihetsbrott enligt TF:s föreslagna lydelse den skillnaden att i

dag endast spridningen är kriminaliserad. Själva skildringen av vissa former av våld och handlingar med sexuell innebörd är inte straffbar. Såvitt gäller de rekvisit som avser skildringarnas innehåll är förutsättningarna för straffbarhet dock desamma som enligt de nu gällande reglerna i videovåldslagen. En annan skillnad är att ansvaret för yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring enligt de nya bestämmelserna i första hand vilar på utgivaren, i andra hand på den som har låtit framställa eller importera upptagningen och i sista hand på den som sprider den. Det ansvar som f. n. kan utkrävas enligt videovåldslagen för detta slags framställningar avser spridningen. Det vilar på samma personer som enligt de nya grundlagsreglerna kan bära ett subsidiärt ansvar för yttrandefrihetsbrottet, dvs. på dem som lämnar ut framställningarna för spridning och på importörer och detaljister.

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 TF i sak anses överensstämma med det ansvar som åvilar spridare på olika nivåer enligt videovåldslagen. De personer som kan straffas enligt videovåldslagen 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 subjektiva och objektiva sidan.

I enlighet med det nu anförda står det klart att de nya reglerna i TF om ansvarighet för offentliga framställningar i princip bör kunna tillämpas också på filmer och ljudupptagningar som har gjorts offentliga redan före den 1 januari 1989. 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 (17 kap. 1 §, 17 kap. 2 § och 23 kap. 1 §), 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 våldinslag som har ägt rum före

ikraftträdandet och som varit straffbar enligt videovåldslagen bör den lagen 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 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 jag i enlighet härmed föreslår 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 biograf föreställning eller enligt 5 § videovåldslagen för spridning på annat sätt inte kan straffas för olaga våldsskildring. Det följer av de nya 10 b och 10 c §§ i 16 kap. brottsbalken.

I övrigt bör de nya reglerna kunna tillämpas på äldre upptagningar med de undantag som betingas av vad som sägs i det följande. Frågorna behandlas i huvudsak i samma ordningsföljd som i 15–24 kap. TF.

Upphovsmän och meddelare samt de som har framträtt i en offentlig framställning skall enligt 15 kap. 8 § 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 3 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 16 kap. 6 § skall filmer och ljudupptagningar förses med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa dem samt om när och var det har skett. Den som låter framställa en film eller en ljudupptagning och åsidosätter vad som föreskrivs i 6 § skall enligt 7 § i samma kapitel dömas till straff. Också den som sprider en upptagning som saknar en föreskriven uppgift eller som spridaren vederligt 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 att 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 1989, om inte något annat framgår eller kan anses allmänt veterligt. Det skulle betyda att han är fri från det ansvar som föreskrivs i 16 kap. 7 § för spridning av upptagningar som saknar korrekt ursprungsmärkning men 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 särskilt 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 videovårdslagen är spridning av filmer och videogram med vissa kvalificerade våldsskildringar kriminaliserad. Eftersom det är spridningen som är straffbelagd begås ett nytt brott vid varje spridningstillfälle. När nu de nya reglerna skall tillämpas på äldre upptagningar som innehåller våldsskildringar av kvalificerat slag innebär det att i fortsättningen själva skildringen i filmen eller videogrammet är det som straffhotet avser. Den har inte utgjort något brott förut. Följaktligen har inte heller någon preskriptionstid löpt i fråga om framställningens innehåll. För att de äldre filmer och videogram som innehåller framställningar som nu blir kriminaliserade som olaga våldsskildring 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 20 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.

Frågan om hur våldsskildringar i filmer och videogram skall behandlas har berörts tidigare. Det fallet kan naturligtvis tänkas förekomma att lagföring skall ske för att en film med otillåtna våldinslag har spritts både före och efter ikraftträdandet. I ett sådant fall måste talan föras om ansvar för brott mot videovåldslagen, såvitt gäller spridningen före ikraftträdandet, och för olaga våldsskildring i fråga om den spridning som förekommit därefter. Självfallet bör åtalet i så fall handläggas i samma rättegång; se nuvarande regler i 1 b § lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål.

Enligt 23 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 23 kap. 1 § första stycket andra meningen göras tillämplig på äldre upptagningar.

Punkt 3 i övergångsbestämmelserna har utformats i enlighet med det anförda.

## 5.2 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

### 2 kap.

#### 1 §

Den nya lydelsen av andra stycket innebär att friheten att yttra sig i de medier som omfattas av det nya detaljerade grundlagsskyddet undantas från RF:s regelsystem på samma sätt som tryckfriheten. Att vissa regler i 2 kap. RF ändå skall tillämpas framgår av 7 kap. 3 § tredje stycket, 15 kap. 3 § andra stycket samt 16 kap. 1 § andra stycket och 3 § första stycket TF.

#### 12 §

Tredje meningen i första stycket ger ett uttryckligt stöd i RF för de möjligheter som finns att genom författning av lägre valör än lag förordna om inskränkningar i mötes- och demonstrationsfriheterna (jfr avsnitt 3.4 under rubriken Möten och demonstrationer).

#### 14 §

Första stycket har delats upp i två meningar med anledning av ändringen i 12 §. Det betyder att mötes- och demonstrationsfriheterna alljämt kan begränsas av lagregler om krav på tillstånd som grundas på t. ex. hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen.

Det har gjorts gällande att uttrycket "vid sammankomsten eller demonstrationen" gör att det inte är möjligt att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna på grund av bullerstörningar som inträder som en följd av en sammankomst men inte drabbar dem som deltar i sammankomsten utan

endast andra som vistas i närheten (JO 1983/84 s. 85 och SOU 1985:24 s. 290). Uttrycket "vid sammankomsten eller demonstrationen" måste dock anses ge ett vidare utrymme för begränsningar av dessa friheter. Inte bara ordningen och säkerheten bland just de personer som deltar i sammankomsten utan också ordnings- och säkerhetsproblem som samtidigt uppstår i sammankomstens omedelbara omgivning och är en direkt följd av sammankomsten bör kunna ligga till grund för begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna (jfr justitiedepartementets PM dnr 1862-85, remitterad tillsammans med SOU 1985:24).

### 5.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

#### 16 kap.

#### 8 §

Ändringen har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.6.4.

#### 10 b §

I denna paragraf har tagits in de nya bestämmelser som generellt förbjuder bilder med våldsskildringar av sexuell karaktär, dvs. i första hand den s. k. våldspornografin. Bestämmelserna kompletterar det förbud mot extrema våldsskildringar i rörliga bilder som f. n. finns i en särskild lag, den s. k. videovåldslagen.

Bestämmelserna har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.6.2 och 3.6.3.

I princip alla slags bilder som visar sexuellt våld eller tvång omfattas av förbudet oberoende av om det är fråga om stillbilder eller rörliga bilder. Hit hör dels bilder i tryckta skrifter, fotografier, teckningar o. d., dels filmbilder, videogram och bilder som förmedlas med hjälp av TV-teknik.

I fråga om vilka skildringar som skall omfattas av förbudet såvitt avser rörliga bilder hänvisas till förarbetena till videovåldslagen och ändringarna i den (prop. 1980/81:176, KU 28, prop. 1984/85:116).

Vad som i de tidigare förarbetena sägs om sexuellt våld och tvång i rörliga bilder har avseende även på skildringar av sådant våld och tvång i stillbilder. Alla sexuella skildringar i bild som innehåller våld i någon form avses således komma att träffas av förbudet. Det ställs inte något krav på att det skall framgå av bilden att våldet kan återföras till en människa; även våld som härrör från djur eller tekniska anordningar o. d. förekommer också. Något krav på att våldet skall vara grovt e. d. gäller inte heller. Klart är dock att det beträffande stillbilder i praktiken måste vara fråga om våld av någorlunda kvalificerat slag för att det skall kunna konstateras att bilden faller under straffbestämmelsen.

Förutom våld omfattas sexuella situationer som innehåller tvångsmoment. Hit räknas främst skildringar av sadistiska beteenden eller likartade förfaranden som är ägnade att uppfattas så att någon mot sin vilja blir utsatt för kränkande eller nedvärderande behandling. Det förekommer inte sällan att modellen har avbildats på ett sätt som av betraktaren är avsett att

uppfattas så att den betvingande eller förnedrande behandlingen är njutbar. Även sådana situationer skall naturligtvis omfattas av bestämmelsen, om brottsrekvisiten i övrigt är uppfyllda.

Försvärighetsrekvisitet har utformats på samma sätt som i bestämmelsen om barnpornografi. I fråga om innebörden av begreppet hänvisas till prop. 1984/85:116 s. 19 och där gjorda hänvisningar.

Undantaget i tredje stycket för filmer och videogram som har godkänts av biografbyrån har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.6.2. En motsvarande bestämmelse finns i dag i videoväldslagen (jfr prop. 1984/85:116 s. 22 ff).

#### 10 c §

I denna paragraf har förbudet att sprida filmer och videogram till den som är under 15 år tagits in. Bestämmelserna har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.6.2.

Undantaget för filmer och videogram som har godkänts av biografbyrån och möjligheten för distributören att förse filmerna och videogrammen med intyg om sådant godkännande har överförts från videoväldslagen (se prop. 1985/86:116 s. 22 ff).

### 5.4 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

En utvidgning av principen om handlingsoffentlighet till vissa organ utanför myndighetsområdet medför – som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.9) – ett behov av vissa kompletteringar av reglerna i sekretesslagen. Behovet av nya sekretessregler blir dock förhållandevis begränsat. De organ som skall tillämpa offentlighetsprincipen men som inte nu är myndigheter jämföras vid tillämpningen av sekretesslagen med dessa. Sekretessen hos de enskilda organen bör nämligen som jag har framhållit vara densamma som hos myndigheter med motsvarande verksamhet. Några tillägg till sekretesslagen behövs över huvud taget inte i vissa fall. Så t. ex. kommer sekretessen i 7 kap. 11 § med bestämmelser om sekretess i myndigheternas personaladministrativa verksamhet också att täcka behovet av sekretess hos andra organ som har statligt reglerade tjänster.

Svenska institutet har begärt att bestämmelserna i 9 kap. 5 § om sekretess för bl. a. uppgifter om studiestöd skall utvidgas till att omfatta även uppgifter om stipendier eller andra bidrag. Institutet har framhållit att dess stipendieärenden ofta innehåller uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden vilka kan vara i behov av skydd. Detta skulle inte minst gälla uppgifter som rör utländska sökande.

Det bör emellertid inte komma i fråga att generellt införa sekretess för uppgifter i stipendieärenden. Någon sådan sekretess för dessa uppgifter gäller inte i dag på myndighetsområdet och bör heller inte gälla med hänsyn till att insynsintressena gör sig starkt gällande i ärenden om fördelning av statliga medel.

Som institutet har anfört kan det emellertid ibland finnas anledning att



anta att utläningar som söker och erhåller stipendier för vistelse i Sverige blir föremål för ett politiskt betingat intresse bland andra grupper av utläningar här. Det erinras om bestämmelsen i 7 kap. 14 §, enligt vilken sekretess gäller för uppgift som rör utläning om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men i vissa situationer. Denna s. k. utlänningssekretess är inte inskränkt till något visst verksamhetsområde utan gäller inom hela den offentliga förvaltningen. Sekretessen i 7 kap. 14 §, som således skulle komma att gälla också hos Svenska institutet, får anses väl täcka det behov av skydd som kan föreligga för uppgifter i sådana fall som institutet har pekat på.

Behovet av nya sekretessregler inskränker sig därför till en komplettering av bestämmelserna i 8 kap. 7 § för att skydda uppgifter i stödverksamhet.

Någon ändring av det område där meddelarfriheten i dag har försteg framför tystnadsplikerna har departementsförslaget i denna del inte ansetts ge anledning till. Det kan dock anmärkas att undantaget i 16 kap. 1 § sekretesslagen från meddelarfriheten såvitt gäller 8 kap. 7 § samma lag kommer att avse också sådana uppgifter i stödverksamhet som nu föreslås bli skyddade av sekretessen enligt den paragrafen. Som framgår under 16 kap. 1 § förordas dock en viss utvidgning av undantagen från meddelarfriheten såvitt gäller uppgifter som lämnas av anmälare m. fl. inom den enskilda hälso- och sjukvården. Vidare föreslås en följdändring till den föreslagna nya lydelsen av TF.

#### *1 kap. 8 § och bilagan till lagen*

Dessa bestämmelser har berörts i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.9.

Området för den utvidgade handlingsoffentligheten bestäms i huvudsak genom en uppräknig av de organ som skall omfattas av de nya reglerna. Denna uppräknig görs i en bilaga som anknyts till 1 kap. 8 §. I bilagan anges också den verksamhet hos organet i vilken TF:s regler om rätt att ta del av allmänna handlingar skall gälla. Där hänvisas också i förekommande fall till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet. Notarius publicus och AB Svensk Bilprovning, vilkas verksamhet redan i dag helt eller delvis omfattas av handlingsoffentligheten nämns inte längre i 1 kap. 8 § utan i bilagan.

Genom den lagtekniska konstruktion som har valts kommer formellt samtliga bestämmelser i 15 kap. sekretesslagen att bli tillämpliga även hos de organ som räknas upp i bilagan men som inte är myndigheter. Vissa bestämmelser i kapitlet är dock sådana att de inte kan tillämpas på andra organ än myndigheter. Det kan t. ex. inte bli fråga om att tillämpa delegationsreglerna i 15 kap. 1 och 2 §§ på sådana organ. Det finns också andra exempel på sådana bestämmelser, t. ex. de i 15 kap. 6 § första stycket angivna reglerna om att endast vissa myndigheter skall pröva frågan om utlämnande av allmän handling (jfr 2 kap. 14 § TF och 7 § sekretessförordningen 1980:657).

Att den lagtekniska konstruktionen således kommer att innefatta en något för vid hänsyftning på bestämmelserna i 15 kap. bör inte vålla några problem i den praktiska tillämpningen. Notarius publicus och Svensk Bilprovning AB har ju såvitt känt utan problem kunnat tillämpa de nuvarande reglerna i 1 kap. 8 § som är i sak desamma som de nu föreslagna. Alternativet, att tynga lagtexten med en uttrycklig hänvisning till tillämpliga lagrum i 15 kap., är därför inte behövt för att uppnå erforderlig klarhet om vad som avses.

#### 8 kap. 7 §

I 8 kap. 7 § regleras för närvarande sekretessen dels i kommunala myndigheters tillsyns- och stödverksamhet med avseende på näringslivet, dels i AB Svensk Bilprovningens obligatoriska kontrollverksamhet. Paragrafen har sin motsvarighet på det statliga myndighetsområdet i 8 kap. 6 §.

Enligt avsnitt 3.9 skall även sådan obligatorisk kontroll m. m. som utförs av andra än myndigheter och AB Svensk Bilprovning omfattas av handlingsoffentligheten. Den sekretess som f. n. gäller enligt 8 kap. 7 § kommer då även utan något tillägg att gälla också hos AB Statens Anläggningsprovning, Apoteksbolaget AB och Kungl. Svenska Aeroklubben. Vidare föreligger motsvarande behov av sekretess i sådan stödverksamhet med avseende på näringslivet som handhas av regleringsföreningarna på jordbrukets och fiskets områden. Behovet av sekretess i denna stödverksamhet har tillgodosetts genom ett tillägg till förevarande paragraf.

#### 16 kap. 1 §

##### Ingressen

Hänvisningarna till TF har ändrats i konsekvens med de föreslagna grundlagsändringarna.

Förhållandet mellan ingressen och vissa delar av punkt 3 i paragrafen är tämligen komplicerat. I ingressen erinras om att vissa undantag från meddelarfriheten m. m. anges direkt i 7 kap. 3 och 5 §§ TF, medan de s. k. kvalificerade tystnadsplikterna räknas upp i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Svårigheterna är särskilt stora när det gäller att i regleringen klargöra vilka uppgifter av betydelse för rikets säkerhet som inte får röjas. Bland de brott som avses i 7 kap. 3 och 5 §§ TF återfinns bl. a. spioneri (19 kap. 5 och 6 §§ BrB) och grov obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 8 § BrB) och i 7 kap. 5 § också obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 7 § BrB), vårdslöshet med hemlig uppgift (19 kap. 9 § BrB) samt landsförräderi och landssvek (22 kap. 1 §). Dessa ansvarsbestämmelser kan betraktas som en form av tystnadspliktsföreskrifter (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 369). De omfattar delvis samma uppgifter som är sekretessbelagda enligt 2 kap. 1 och 2 §§ (utrikes- resp. försvarssekretess) och 5 kap. 1 § sekretesslagen (förundersökningssekretess). Den som läser punkt 3 i 16 kap. 1 § återfinner emellertid där bara 2 kap. 1 § och 5 kap. 1 § – och den senare paragrafen enbart i den del den sekretessbelägger

uppgifter om viss särskild sorts tvångsmedelsanvändning. Läsaren kan då förledas att tro att det är tillåtet att lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretessen och huvuddelen av förundersökningssekretessen fastän meddelarfriheten här är inskränkt genom de undantag som anges direkt i TF. Det har också visat sig att den nuvarande utformningen av bestämmelserna har lett till missuppfattningar om meddelarfrihetens omfattning.

Eftersom det är angeläget att regleringen på detta område är så tydlig som möjligt (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 108), bör det undersökas om inte en mera klargörande utformning av bestämmelserna kan åstadkommas, bl. a. på grundval av den utförligare regleringen i TF i fråga om brotten mot rikets säkerhet som nu föreslås. Detta är emellertid en fråga som behöver övervägas ytterligare och den får därför tas upp i annat sammanhang.

## Punkt 2

Med anledning av det utvidgade grundlagsskyddet för andra medier än tryckta skrifter har i punkt 2 hänvisningarna till tystnadsplikterna enligt radiolagstiftningen ersatts av en hänvisning till 15 kap. 8 § TF.

## Punkt 8

I punkt 8 har 6 a § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. lagts till uppräknningen av de tystnadsplikter som har försteg framför meddelarfriheten. Härigenom blir skyddet för uppgifter som lämnats av anmälare m. fl. detsamma inom allmän och enskild hälso- och sjukvård. Motsvarande bestämmelser i sekretesslagen, 7 kap. 6 §, återfinns nämligen i punkt 3. Något skäl för nuvarande sakliga skillnad mellan de två sektorerna kan inte anses föreligga.

## *Ikraftträdande m. m.*

Ändringarna i sekretesslagen kan i och för sig träda i kraft innan de här föreslagna grundlagsändringarna gör det. Med tanke främst på att det är lämpligt att de organ som enligt förslaget nu skall börja tillämpa offentlighetsprincipen bör få viss tid att förbereda detta, föreslås att även detta lagförslag skall träda i kraft den 1 januari 1989.

Några särskilda övergångsbestämmelser finns inte. Handlingar som förvaras hos de organ som anges i bilagan och hör till däri angiven verksamhet blir i och med ikraftträdandet att anse som allmänna handlingar. Någon skyldighet att registrera sådana handlingar föreligger inte. Bestämmelsen i 15 kap. 1 § tar sikte enbart på handlingar som kommer in till eller upprättas hos organet efter lagens ikraftträdande. Eftersom de enskilda organen inte tidigare har haft en laglig skyldighet att registrera sina handlingar eller hålla dessa ordnade på visst sätt, kan svårigheter ibland föreligga att identifiera efterfrågade handlingar. Av 2 kap. 12 § TF följer emellertid att skyldighet att tillhandahålla handling på stället inte föreligger, om betydande hinder härför möter. Under en övergångstid kan organen ha anledning att hänvisa

till denna bestämmelse om betydande praktiska svårigheter skulle föreligga att få fram icke registrerade handlingar.

Prop. 1986/87: 151

### 5.5 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag

Som har framgått av den allmänna motiveringen (avsnitt 3.6.2) har de bestämmelser i videovåldslagen som fortfarande skall gälla förts över till BrB. Att videovåldslagen fortfarande skall vara tillämplig i fråga om gärningar som har begåtts före ikraftträdandet har berörts i specialmotiveringen till övergångsbestämmelserna till TF (5.1.).

## 6 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i regeringsformen,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om upphävande av lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag.

## 7 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

## Yttrandefrihetsutredningens sammanfattning

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

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

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

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

YGL bygger på de bärande principerna i TF.

### *Förbud mot censur*

Förbudet mot censur av tryckta skrifter motsvaras i YGL av ett förbud för myndigheter och andra allmänna organ mot att förhandsgranska yttranden som är avsedda att framföras genom offentliga framställningar och mot att på grund av det kända eller väntade innehållet i en framställning förbjuda eller hindra dess offentliggörande. Grundlagen medger dock att vanlig lag föreskriver att upptagningar av rörliga bilder inte får återges offentligt utan att ha granskats i förväg. Den medger också att vanlig lag förbjuder att sådana upptagningar, utan att tillstånd har lämnats i förväg, sprids till dem som inte har fyllt arton år eller offentligt återges för dem.

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

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

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

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

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

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

### *Ensamansvar*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I förvaltningsärenden om omhändertagande eller vård utan samtycke föreslås meddelarfriheten få råda om det inte finns anledning att anta att fara för att någon enskild utsätts för men skall uppkomma om en uppgift

röjs. I mål och ärenden hos domstolar och vissa domstolsliknande nämnder skall meddelarfriheten tillåtas slå igenom beträffande uppgifter om enskildas personliga förhållanden utan något särskilt förbehåll för fall där skada kan befaras.

Utöver detta medger grundlagsförslaget vissa förskjutningar av meddelarfrihetens omfattning.

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

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

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

#### *Yttrandefrihets- och tryckfrihetsbrott*

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

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

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

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

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

Den andra punkten gäller pornografi och våldsframställningar. Vi föreslår att det nuvarande s. k. extremvåldsförbudet i lagen (1981:485) om



förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag skärps i vissa avseenden. Så sänks t. ex. tröskeln för ingripanden mot skildringar av sexuellt våld. Överträdelser av förbudet skall bestraffas som yttrandefrihetsbrott. Brottet skall benämnas olaga våldsskildring. Utöver vad som ligger i detta föreslås inte någon skärpning av kriminaliseringen av pornografi.

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

### *Rättegången*

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

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

### *Reklamen och yttrandefriheten*

Förhållandet mellan reklam och yttrandefrihet regleras. Reklam kan innehålla både ett opinionsbildande och ett avsättningsfrämjande moment. All reklam skall därför falla under grundlagens skydd. Men grundlagen skall inte hindra att det genom vanlig lag meddelas föreskrifter för näringsidkare om innehållet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet.

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

För att tillgodose dessa syften får vidare genom vanlig lag föreskrivas att

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

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

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

### *Integritetsskydd*

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

### *Förhandsgranskning av filmer och videogram*

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

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

Beträffande den underåriga publiken har vi inte funnit någon anledning att frångå den i direktiven gjorda bedömningen att den förhandsgranskning som gäller offentlig visning för barn bör behållas. Den förhandsgranskningen skall som hittills vara förenad med möjlighet att utfärda förbud mot visning. Den skall vidare utsträckas till att gälla också uthyrning och försäljning.

Vårt förslag innebär att YGL skall medge att det i vanlig lag föreskrivs förbud att utan i förväg lämnat tillstånd sprida upptagningar av rörliga bilder till dem som inte har fyllt arton år eller offentligen återge sådana upptagningar för dem. Den regeln gäller både filmer och videogram. Det

skydd mot skadlig påverkan som förhandsgranskningen skall ge sträcks ut till att omfatta också dem som är äldre än femton år men ännu inte har fyllt arton år.

Prop. 1986/87:151

*Reservationer m. m.*

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

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

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

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

Anders Ehnmark har avgivit ett särskilt yttrande om filmcensuren.

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

# Yttrandefrihetsutredningens lagförslag

## 1 Förslag till Yttrandefrihetsgrundlag

### 1 Kap.

#### Grundläggande bestämmelser

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

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

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

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

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

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

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

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

1. att främja allmänhetens tillgång till sändningar av dagshändelser, eller
2. att möjliggöra ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som är ensidigt inriktat på våldsframställningar eller pornografiska skildringar.

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

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

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

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

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

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

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

## 2 Kap.

### *Begrepp och avgränsningar*

1 § Denna grundlags bestämmelser om offentliga framställningar skall tillämpas på följande slag av framställningar under förutsättning att de har gjorts offentliga:

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

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

Framställningar är offentliga

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3 Kap.

#### *Rätten till anonymitet*

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

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

2 § I mål om yttrandefrihetsbrott genom en offentlig framställning får ingen ta upp frågan om vem som är framställningens upphovsman, vem

som har framträtt i den eller vem som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 5 §.

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

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

1. vem som är upphovsman till framställningen eller har framträtt i denna,

2. vem som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 5 §.

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

1. det är fråga om ett brott enligt 6 kap. 7 § 3,

2. det är fråga om ett brott enligt 7 kap. 2 § eller ett annat brott enligt 6 kap. än som anges under 1 och rätten finner det nödvändigt för prövningen av åtalet att uppgiften lämnas,

3. rätten, vid vittnesförhör eller förhör under sanningsförsäkran, i andra fall av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

**4 §** Ingen myndighet eller annat allmänt organ får efterforska

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

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

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

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

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

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

Den som bedriver efterforskning i strid med 4 § skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

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

#### *4 Kap.*

##### *Utgivare för offentliga framställningar*

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

Varje scenisk framställning och varje utställning får ha en utgivare.

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

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

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

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

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

## 5 Kap

### *Framställande och spridande av ljud- och bildupptagningar*

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

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

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

4 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om straff för den som

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

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

3. bland barn och ungdom sprider upptagningar av rörliga bilder, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga.

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

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

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



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

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

## 6 Kap.

### *Tystnadsplikt och meddelarfrihet*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Han har fått kännedom om uppgifterna på grund av allmän befattning eller lagstadgad tystnadsplikt, i samband med en rättegång eller en förun-

dersökning om brott, varvid förordnande om tystnadsplikt har meddelats, eller till följd av en myndighets beslut att till honom med förbehåll om tystnadsplikt lämna uppgifter som inte är tillgängliga för alla.

2. Brottet förövas på annat sätt än det som anges i 5 §.

3. Det är föreskrivet i en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar, att brottet får beivras.

7 § Bestämmelsen i 6 § gäller följande tystnadsplikter.

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

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

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

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

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

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

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

byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier;

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

telekommunikationer;

upptagningar för automatisk databehandling eller andra handlingar;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

rättsliga eller konsulära angelägenheter där enskilda söker det allmännas bistånd;

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

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

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

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

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

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

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

uppgifter i mål och ärenden hos domstolar;

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

18. Tystnadsplikt om särskilda postförsändelser eller telefonmeddelanden.

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

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

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

## 7 Kap.

### Yttrandefrihetsbrott

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

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

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

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

3 § Som högförräderi betraktas att någon, med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas, företager handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande. Detsamma gäller om någon, med uppsåt att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtingas eller hindras, företager handling som innebär fara därför.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

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

5 § Som uppror betraktas att någon, med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtingas eller hindras, företager handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

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

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

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

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

**8 §** Som spioneri betraktas att någon, för att gå främmande makt till handa, obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet, och detta oavsett om uppgiften är riktig eller ej.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

**9 §** Som obehörig befattning med hemlig uppgift betraktas att någon utan syfte att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, och detta oavsett om uppgiften är riktig eller ej.

Även försök och förberedelse är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

Med avseende på grov obehörig befattning med hemlig uppgift är även stämpling straffbar som yttrandefrihetsbrott. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom.

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

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

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

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

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

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

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

**16 §** Som förtal betraktas att någon uppsåtligen utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest uppsåtligen lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skäl grund för den. Förtal av avlidne skall medföra ansvar endast om gärningen är sårande för de efterlevande eller den eljest, med beaktande av den tid som förflutit sedan den avlidne var i livet samt omständigheterna i övrigt, kan anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne.

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

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

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

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

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

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

*Ansvarighet*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 9 Kap.

*Om åtal*

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

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

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

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

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

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

## 10 Kap.

### Särskilda tvångsmedel

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

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

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

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

4 § Beslut om beslag skall genast verkställas av polismyndighet.

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

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

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

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



Behörig att fatta beslut är den befattningshavare som enligt vanlig lag har bestraffningsrätt över personal vid avdelningen. I trängande fall får beslutet fattas av någon annan befattningshavare enligt bestämmelser i vanlig lag. Beslutet skall snarast möjligt anmälas till den befattningshavare som anges i första meningen. Denne skall genast pröva om upptagningen skall förbli i förvar.

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

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

## 11 Kap.

### Skadestånd

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

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

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

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

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

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

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

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

*Rättegången i yttrandefrihetsmål*

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

Som yttrandefrihetsmål betraktas

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

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

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

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

3 § Juryn skall ha nio medlemmar.

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

Om juryutslaget inte är fällande, skall den tilltalade frikännas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**11 §** Närmare bestämmelser om rättsgången i yttrandefrihetsmål meddelas i vanlig lag.

### *13 Kap.*

#### *Offentliga framställningar som har tillkommit utomlands*

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

**2 §** Varje upptagning av rörliga bilder som är framställd utomlands men gjorts offentlig här i riket skall ha en utgivare. Utgivaren utses av den som här i riket lämnar ut upptagningen för spridning eller offentlig återgivning. I övrigt gäller bestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**5 §** Bestämmelserna i 3 kap. om rätt till anonymitet för den som har lämnat uppgifter för offentliggörande gäller även om uppgifterna är avsedda att offentliggöras utomlands. Det undantag som anges i 3 kap. 3 § andra stycket 1 skall dock omfatta också andra brott mot rikets säkerhet än dem som avses där.

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

## *14 Kap.*

### *Allmänna bestämmelser*

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

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

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

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

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

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

## 2 Förslag till

### Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen

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

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

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

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **1 Kap.**

#### **Om tryckfrihet**

##### **1 §**

Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.

I överensstämmelse med de i första stycket angivna grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning meddelade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

Det skall ock stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i denna förordning föreskrivet, meddela 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.

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. *Dessa rättigheter gäller både gentemot det allmänna och i förhållandet enskilda emellan.*

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

## 4 §

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

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

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

## 7 §

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

*Om innehållet i en periodisk skrift helt eller delvis sprids till allmänheten genom bild- eller ljud-*

*upptagningar eller genom program i eter- eller trådsändningar, skall i fråga om rätten att lämna meddelanden för offentliggörande, om rätten till anonymitet, om tryckfrihetsbrott, om ansvaret för innehålllet, om åtal, om särskilda tvångsmedel och om rättegången anses att upptagningen eller programmet är en del av den periodiska skriften. Detta skall dock icke gälla upptagning eller sändning som återger olika periodiska skrifter eller delur av sådana.*

## 9 §

Utän 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.*

*1. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av sådana upplysningar om enskilda som är oriktiga eller missvisande eller som i övrigt innebär ett otillbörligt intrång i deras personliga integritet;*

*2. om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.*

## 10 §

*Bestämmelserna i denna förordning hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter för näringsidkare om innehålllet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet, om föreskrifterna har till ändamål:*

*1. att skydda konsumenters eller näringsidkares ekonomiska intressen;*

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

3. att skydda enskilda individers namn eller bild.

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

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

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

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

- 1. härrör från skriftens ägare eller utgivare,*
- 2. härrör från någon annan näringsidkare och framställs i annons.*

### 3 Kap.

#### Om rätt till anonymitet

##### 1 §

Författare till tryckt skrift vare ej skyldig att låta sitt namn eller sin pseudonym eller signatur utsättas å skriften. Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning beträffande den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, så ock i fråga om utgivare av tryckt skrift som ej är periodisk.

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

##### 2 §

I mål som rör tryckfrihetsbrott må fråga ej väckas om vem som är författare eller har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, ej heller om vem som är utgivare av tryckt skrift som ej är periodisk. Om för skrift, som ej är periodisk, författare eller utgivare har angivits å skriften



med namn eller med pseudonym eller signatur, som enligt vad allmänt är känt åsyftar bestämd person, eller någon i skriftlig förklaring erkänt sig vara författaren eller utgivaren eller inför domstol i målet självantagit sådant erkännande, må dock frågan om han är ansvarig behandlas i målet.

Fråga om vem som är ansvarig för brott enligt 7 kap. 3 § *må* utan hinder av första stycket handläggas i samma rättegång som mål som där angives.

Fråga om vem som är ansvarig för brott enligt 7 kap. 2–7 §§ *får* utan hinder av första stycket handläggas i samma rättegång som mål som där angives.

## 3 §

Den som har tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckt skrift eller med framställning som var avsedd att införas i tryckt skrift och den som har varit verksam inom företag för utgivning av tryckta skrifter eller inom företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter må icke röja vad han därvid erfarit om vem som är författare eller har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket eller är utgivare av skrift som ej är periodisk, om ej

1. denne har samtyckt därtill;

2. fråga därom får väckas enligt 2 § första stycket;

3. fråga är om brott som *angives* i 7 kap. 3 § *första stycket 1*;

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.

## 4 §

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

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

## 5 §

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

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

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

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

## 5 Kap.

## Om utgivning av periodisk skrift

## 1 §

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

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

## 2 §

För periodisk skrift skall finnas en utgivare.

Utgivare skall vara svensk medborgare, om ej annat föreskrives i lag. Han skall äga hemvist inom riket. Ej må den vara utgivare som är omyndig eller i konkursstillstånd.

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

## 5 §

Periodisk skrift må icke utgivas, innan bevis utfärdats att hinder enligt denna förordning icke möter för skriftens utgivning. Utgivningsbevis meddelas, på ansökan av ägare, av myndighet som avses i 4 §. I ansökan skola uppgivas skriftens titel och utgivningsort samt utgivningsplanen för skriften.

Utgivningsbevis må ej utfärdas, innan anmälan om utgivare enligt 4 § gjorts.

Företer skriftens titel sådan likhet med titeln på skrift, för vilken utgivningsbevis tidigare utfärdats, att förväxling lätt kan ske, må ansökan avslås.

Så snart de i denna grundlag angivna förutsättningarna föreligger, skall myndigheten utfärda utgivningsbevis. Företer skriftens titel sådan likhet med titeln på skrift, för vilken utgivningsbevis tidigare utfärdats, att förväxling lätt kan ske, må ansökan avslås.

## 8 §

Är utgivaren ej längre behörig eller kommer hans uppdrag eljest att upphöra, åligger ägaren att genast draga försorg om att ny utgivare utses samt att därom göra anmälan hos myndighet som avses i 4 §. Angående sådan anmälan äge vad i 4 § är föreskrivet motsvarande tillämpning; vid anmälan skall, om det kan ske, fogas bevis att den förre utgivaren erhållit del av anmälan.

*Om utgivningsorten eller utgivningsplanen ändras, skall ägaren genast anmäla det till den myndighet som avses i 4 §.*

## 12 §

Utgever 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 utgivare att, i fall som avses i 10 § andra stycket, överlämna sitt uppdrag till ställföreträdare

eller utgever 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,

straffes med dagsböter; har skriften förklarats brottslig eller äro omständigheterna eljest synnerligen försvårande, må dömas till fängelse i högst ett år.

Överträdelser av föreskrifterna om utgivning av periodiska skrifter bestraffas med dagsböter i följande fall:

1. ägaren ger ut ett nummer av skriften utan att han själv är behörig eller utan att det finns utgivningsbevis för skriften;

2. ägaren underlåter att enligt 8 § utse ny utgivare eller anmäla ny utgivare, ny utgivningsort eller ny utgivningsplan;

3. utgivaren underlåter att överlämna sitt uppdrag åt en ställföreträdare när han enligt 10 § andra stycket skall göra det;

4. någon överträder ett utgivningsförbud enligt 8 kap. 20 §;

5. någon låter ange sitt namn på en periodisk skrift som utgivare eller ställföreträdare utan att vara behörig.

Om skriften har förklarats brottslig eller omständigheterna i övrigt är synnerligen försvårande, kan straffet bestämmas till fängelse i högst ett år.

## 14 §

Överträder utgivare vad i 11 § är föreskrivet, vare straffet böter, lägst femtio och högst femhundra kronor. Vad nu sagts gälle ock ställföreträdare, vilken inträtt som utgivare.

Den utgivare eller ställföreträdare som bryter mot 11 § skall dömas till böter, lägst femtio och högst ettusen kronor.

## 15 §

Talan mot beslut av den myndighet som avses i 4 § får föras hos domstol.

**6 Kap.****Om tryckta skrifers spridning**

## 3 §

Saknar skrift, som avses i 4 kap. 2 § första stycket, där föreskriven uppgift eller är sådan uppgift eller uppgift enligt 1 kap. 5 § första stycket 2 å skrift, som där äsyftas, utspridaren vederligt, oriktig, straffes utspridaren med böter, lägst femtio och högst femhundra kronor.

För spridande av tryckt skrift som, utspridaren vederligt, lagts under beslag eller förklarats konfiskerad eller utgivits i strid mot förbud som enligt denna förordning meddelats för skriftens utgivning eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, vare straffet böter eller fängelse i högst ett år.

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

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

*Till samma straff skall den dömas som sprider en periodisk skrift och vet att skriften har givits ut i strid med ett utgivningsförbud enligt 8 kap. 20 §.*

**7 Kap.****Tystnadsplikt och meddelarfrihet**

## 1 §

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

## 2 §

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

## 3 §

*Den som uppsåtligen bryter mot en tystnadsplikt som gäller för*

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

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

3. dem som har deltagit i handläggningen av tillsynsärenden hos något organ som är behörigt att utöva tillsyn över advokater i fall då tystnadsplikten gäller till förmån för någon annan än den advokat som avses med prövningen,

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

4 §

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

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

5 §

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

6 §

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

1. Han har fått kännedom om uppgifterna på grund av allmän be-

fattning eller lagstadgad tystnadsplikt, i samband med en rättegång eller en förundersökning om brott, varvid förordnande om tystnadsplikt har meddelats, eller till följd av en myndighets beslut att till honom med förbehåll om tystnadsplikt lämna uppgifter som inte är tillgängliga för alla.

2. Brottet förövas på annat sätt än det som anges i 5 §.

3. Det är föreskrivet i en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar, att brottet får beivras.

#### 7 §

Bestämmelsen i 6 § gäller följande tystnadsplikter.

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

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

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

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

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

6. Tystnadsplikt om kvarhållande

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

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

hyggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier;

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

telekommunikationer;

upptagningar för automatisk databehandling eller andra handlingar.

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

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

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

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

11. Tystnadsplikt om uppgifter angående någon utlämning, om det kan antas att överträdelsen medför

fara för övergrepp eller annat allvarligt men till följd av utlänningens förhållande till någon utländsk stat eller myndighet eller någon organisation av utlänningar.

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

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

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

15. Tystnadsplikt i andra fall än dem som avses under 14, till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden om taxering, bestämmande av skatt eller underlag för skatt, av skatte-tillägg eller förseningsavgifter inom skatteväsendet, av avgifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen eller av pensionsgrundande inkomst inom socialförsäkringssystemet;

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

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

rättsliga eller konsulära angelägenheter där enskilda söker det allmännas bistånd, dels i den mån tystnadsplikten avser att skydda



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

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

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

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

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

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

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

uppgifter i mål och ärenden hos domstolar;

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

18. Tystnadsplikt om särskilda postförsändelser eller telefonmeddelanden.

19. Tystnadsplikt om domstolsavgöranden eller juryutslag som

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

## 8 §

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

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

## 7 Kap.

## 8 Kap.

## Om tryckfrihetsbrott

1 § Med tryckfrihetsbrott förstås i denna förordning brott, som innefattar otillåtet yttrande i tryckt skrift eller otillåtet offentliggörande genom sådan skrift.

2 § Såsom tryckfrihetsbrott skall icke anses tillkännagivande i annons eller annat sådant meddelande, om ej av meddelandets innehåll omedelbart framgår att ansvar för sådant brott kan ifrågakomma. Är i förening med omständighet, som icke omedelbart framgår av meddelandets innehåll, meddelandet straffbart, gäller vad därom är stadgat. Vad nu sagts äge motsvarande tillämpning i fråga om meddelande

1 § Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall som tryckfrihetsbrott bestraffas de gärningar som beskrivs i 3–17 §§, om de begås genom en framställning i tryckt skrift, dock endast om de dessutom är straffbara enligt vanlig lag.

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

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

genom chiffer eller på annat sätt, som är hemligt för allmänheten.

3 § Om någon lämnar meddelande, som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket, eller, utan att svara enligt 8 kap., medverkar till framställning, som är avsedd att införas i tryckt skrift, såsom författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare och därigenom gör sig skyldig till

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

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

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

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

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

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

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt

Det sagda gäller även i fråga om meddelanden på chiffer eller annat hemligt språk.

3 § Som högförräderi betraktas att någon, med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas, företager handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande. Detsamma gäller om någon, med uppsåt att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtingas eller hindras, företager handling som innebär fara därför.

bistånd framtingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

2. krigsanstiftan, såframt fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

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

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

7. ryktesspridning till fara för ri-

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som tryckfrihetsbrott.

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

5 § Som uppror betraktas att någon, med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtingas eller hindras, företager handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som tryckfrihetsbrott.

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

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

Även försök, förberedelse och

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

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

9. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skäligen grund för den;

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

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

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

stämpling är straffbara som tryckfrihetsbrott.

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

8 § Som spioneri betraktas att någon, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet, och detta oavsett om uppgiften är riktig eller ej.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som tryckfrihetsbrott.

9 § Som obehörig befattning med hemlig uppgift betraktas att någon utan syfte att gå främmande makt tillhanda obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, och detta oavsett om uppgiften är riktig eller ej.

Även försök och förberedelse är straffbara som tryckfrihetsbrott.

Med avseende på grov obehörig befattning med hemlig uppgift är även stämpling straffbar som tryckfrihetsbrott. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den

brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom.

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

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

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

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

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

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

15 § Som förtal betraktas att någon uppsåtligen utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest uppsåtligen lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvar-

5 § Såsom otillåtet offentliggörande i tryckt skrift skall anses sådan enligt lag straffbar gärning som innefattar:

1. offentliggörande av uppgifter rörande förhållanden, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet;

2. uppsåtligt offentliggörande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar;

3. röjande av uppgift, varigenom den som enligt 8 kap. svarar för skriften uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som avses i den i 3 § första stycket 3 angivna särskilda lagen.

6 § Vad i lag är stadgat angående påföljd för brott, som avses i 4 och 5 §§, gälla ock då brottet är att anse som tryckfrihetsbrott.

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

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

Konfiskering av tryckt skrift innebär att alla för spridning avsedda exemplar av skriften skola förstöras samt att med formar, stenar, stereotyper, plåtar och andra dylika, uteslutande för tryckningen av skriften användbara materialier

ligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skäl原因 för den. Förtal av avlidne skall medföra ansvar endast om gärningen är sårande för de efterlevande eller den eljest, med beaktande av den tid som förflutit sedan den avlidne var i livet samt omständigheterna i övrigt, kan anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne.

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

17 § Som otillåtet offentliggörande betraktas att någon i en offentlig framställning som han svarar för uppsåtligen åsidosätter en tystnadsplikt som anges i 7 kap. 2–7 §§.

18 § Vad som är föreskrivet i vanlig lag om påföljd för de brott som avses i 3–17 §§ skall gälla också när brotten är tryckfrihetsbrott.

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

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

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

skall så förfaras att missbruk därmed ej kan ske.

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

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

#### 9 Kap.

##### Om tillsyn och åtal

Finnes ej någon, som enligt 8 kap. är för brottet ansvarig, eller kan ej stämning här i riket delgivas honom, må åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal göra ansökan om skriftens konfiskering.

#### 10 Kap.

##### Om särskilda tvångsmedel

###### 1 §

Förekommer anledning att tryckt skrift på grund av tryckfrihetsbrott kan konfiskeras, må i avbidan på beslut därom skriften läggas under beslag.

I avbidan på rättens beslut må ock, i fall som avses i 7 kap. 8 §, meddelas utgivningsförbud för periodisk skrift.

###### 2 §

Innan åtal för tryckfrihetsbrott väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering,

das för framställande av ytterligare exemplar.

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

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

#### 10 Kap.

##### Om åtal

###### 5 §

Finnes ej någon, som enligt 9 kap. är för brottet ansvarig, eller kan ej stämning här i riket delgivas honom, må åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal göra ansökan om skriftens konfiskering.

#### 11 Kap.

I avbidan på rättens beslut må ock, i fall som avses i 8 kap. 20 §, meddelas utgivningsförbud för periodisk skrift.

Innan åtal för tryckfrihetsbrott väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering,



må, om brottet hör under allmänt åtal, förordnande enligt 1 § om beslag och utgivningsförbud meddelas av justitiekanslern. *I lag må föreskrivas att även allmän åklagare äger förordna om beslag inom sitt verksamhetsområde.*

må, om brottet hör under allmänt åtal, förordnande enligt 1 § om beslag och utgivningsförbud meddelas av justitiekanslern.

## 4 §

Då justitiekanslern förordnat om beslag eller fastställt beslag varom allmän åklagare förordnat, skall åtal vara väckt eller ansökan om konfiskering av skriften gjord inom två veckor, sedan justitiekanslern meddelade beslutet. Sker det ej, vare beslaget samt, om utgivningsförbud är därmed förenat, även förbudet förfallet.

Då justitiekanslern förordnat om beslag skall åtal vara väckt eller ansökan om konfiskering av skriften gjord inom två veckor, sedan justitiekanslern meddelade beslutet. Sker det ej, vare beslaget samt, om utgivningsförbud är därmed förenat, även förbudet förfallet.

## 8 §

*Verkställande av beslag å tryckt skrift skall uteslutande omfatta de för spridning avsedda exemplaren av skriften.*

*Beslag enligt 1 § får verkställas endast i fråga om de exemplar som är avsedda för spridning.*

*Bevis om tryckt skrifts tagande i beslag skall utan avgift tillställas såväl den, hos vilken beslaget verkställs, som den som tryckt skriften. Beviset skall innehålla uppgift å det eller de stycken i skriften, vilka föranlett beslaget.*

*Ett bevis att beslag eller provisoriskt utgivningsförbud har beslutats skall gratis tillställas den som beslaget verkställs hos samt den som har tryckt skriften. Av beviset skall framgå vilket eller vilka stycken i skriften, som har föranlett beslaget.*

## 11 §

Är riket i krig eller krigsfara och anträffas vid avdelning av försvarsmakten tryckt skrift, som uppenbart innefattar sådan enligt 7 kap. 4 § straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas åsidosätta sin tjänsteplikt, må skriften efter beslut av befattningshavare, som enligt lag har bestraffningsrätt över personal vid avdelningen, i avbidan på förordnande om beslag tagas i förvar.

Är riket i krig eller krigsfara och anträffas vid avdelning av försvarsmakten tryckt skrift, som uppenbart innefattar sådan enligt 8 kap. 12 § straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas åsidosätta sin tjänsteplikt, må skriften efter beslut av befattningshavare, som enligt lag har bestraffningsrätt över personal vid avdelningen, i avbidan på förordnande om beslag tagas i förvar.

Är fara i dröjsmål, må även utan sådant beslut som avses i första stycket åtgärd som där sägs vidtagas av annan befattningshavare enligt bestämmelser som meddelas i lag. Anmälan därom skall dock skyndsamt göras hos befattningshavare som avses i första stycket. Denne har att genast pröva om skriften skall kvarbli i förvar.

## 14 §

*Exemplar av tryckt skrift, vilket skäligen kan antagas äga betydelse för utredning i tryckfrihetsmål, må tagas i beslag. Därvid gäller vad i 2 och 3 §§, 5 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket samt 9 § är stadgat. I övrigt skall i tillämpliga delar gälla vad i allmänhet är föreskrivet om beslag.*

*För utredningen i ett tryckfrihetsmål får ett antal exemplar, högst tio, av en tryckt skrift tas i beslag. Därvid gäller bestämmelserna i 2 §, 5 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket och 9 §. I övrigt skall bestämmelserna i vanlig lag om beslag tillämpas.*

## 11 Kap.

## 12 Kap.

## Om enskilt anspråk

## 1 §

Enskilt anspråk i anledning av missbruk av tryckfriheten må grundas allenast därå att den skrift, som anspråket avser, innefattar tryckfrihetsbrott. Sådant anspråk må, om ej annat nedan stadgas, icke göras gällande mot annan än den som enligt 8 kap. svarar för brottet. Har på grund av omständighet, som avses i 8 kap. 10 §, ansvaret övergått å honom, må anspråket göras gällande även mot den som före honom haft att svara, om och i den omfattning sådant anspråk eljest enligt lag må göras gällande.

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.

Enskilt anspråk i anledning av missbruk av tryckfriheten må grundas allenast därå att den skrift, som anspråket avser, innefattar tryckfrihetsbrott. Sådant anspråk må, om ej annat nedan stadgas, icke göras gällande mot annan än den som enligt 9 kap. svarar för brottet. Har på grund av omständighet, som avses i 9 kap. 10 §, ansvaret övergått å honom, må anspråket göras gällande även mot den som före honom haft att svara, om och i den omfattning sådant anspråk eljest enligt lag må göras gällande.

Vad i 9 kap. 12 § är stadgat i fråga om ansvar gälle ock beträffande enskilt anspråk.

Om *skadestånd* på grund av brott som avses i 8 kap. 2 § eller brott eller överträdelse som avses i 7 kap. gäller vad som är föreskrivet i vanlig lag.

## 12 Kap.

## 13 Kap.

## Om rättegången i tryckfrihetsmål

## 1 §

Tryckfrihetsmål upptagas av tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte. Förekommer anledning att även annan tingsrätt inom länet skall äga upptaga tryckfrihetsmål, äger regeringen förordna därom.

Till tryckfrihetsmål hänföras mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott

Tryckfrihetsmål tas upp av den tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelsen har sitt säte. Regeringen kan förordna att även någon annan tingsrätt inom länet skall ha behörighet att ta upp sådana mål.

Som tryckfrihetsmål betraktas  
1. mål om ansvar eller skadestånd på grund av tryckfrihetsbrott,

så ock ansökningsmål, som avses i 9 kap. 5 §. Till tryckfrihetsmål hänföras även mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 3 §. Är fråga om brott enligt sistnämnda paragrafs andra stycke och har den som anskaffat uppgiften eller underrättelsen ej offentliggjort denna i tryckt skrift eller meddelat den till annan för sådant offentliggörande, skall dock målet handläggas som tryckfrihetsmål endast om det är uppenbart att anskaffandet skett för offentliggörande i tryckt skrift.

## 2 §

I tryckfrihetsmål, vari talan föres om ansvar, skall frågan, huruvida brott föreligger, prövas av en jury om nio medlemmar, såframt ej parterna å ömse sidor förklara sig vilja utan sådan prövning hänskjuta målet till rättens avgörande. Frågan, huruvida den tilltalade enligt 8 kap. är ansvarig för skrift, prövas dock alltid enbart av rätten. Då jury prövar, huruvida brott föreligger, skall så anses vara fallet, om minst sex jurymän äro ense därom.

2. mål enligt 10 kap. 5 § om konfiskering,

3. mål om ansvar eller skadestånd på grund av brott som anges i 7 kap. 2–7 §§.

Som tryckfrihetsmål betraktas också mål om påföljd enligt 7 kap. 8 §. I fråga om handläggningen av sådana mål finns särskilda bestämmelser i 15 §.

I tryckfrihetsmål, vari talan föres om ansvar, skall frågan, huruvida brott föreligger, prövas av en jury om nio medlemmar, såframt ej parterna å ömse sidor förklara sig vilja utan sådan prövning hänskjuta målet till rättens avgörande. Frågan, huruvida den tilltalade enligt 9 kap. är ansvarig för skrift, prövas dock alltid enbart av rätten. I mål om ansvar på grund av brott som anges i 7 kap. 2–7 §§, skall rätten pröva om den tilltalade har lämnat den påstådda uppgiften. I övrigt skall frågan om ett brott har förövats prövas av jury. Då jury prövar, huruvida brott föreligger, skall så anses vara fallet, om minst sex jurymän äro ense därom.

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

## 3 §

För varje län skola utses jurymän, fördelade i två grupper med sexton jurymän i första gruppen och åtta jurymän i andra gruppen. Jurymännen i andra gruppen skola vara eller hava varit nämndemän vid allmän underrätt.

I varje län skall det finnas tjugo-fyra jurymän, fördelade på två grupper med sexton i den första gruppen och åtta i den andra. Jurymännen i den andra gruppen skall vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.

## 4 §

Jurymännen utses genom val för en tid av fyra kalenderår.

Valet skall förrättas av landstinget i länet eller, då inom länet finnes kommun som ej tillhör landstingskommun, av landstinget och kommunfullmäktige i förstnämnda kommun. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. Skola enligt vad nu sagts jurymännen väljas av mer än en valmyndighet, fördelar länsstyrelsen antalet jurymän inom vardera gruppen mellan valmyndigheterna med ledning av folkmängden.

Då juryman skall väljas, ankomme på tingsrätten att göra anmälan därom till den som har att föranstalta om valet.

Jurymännen väljs för en tid av fyra år. Valet förrättas av landstinget. Om ett län består av en enda primärkommun, väljs jurymännen av kommunfullmäktige. Om det i länet finns någon primärkommun som inte tillhör landstingskommunen, förrättas valet av landstinget och primärkommunens fullmäktige; länsstyrelsen fördelar antalet jurymän i vardera gruppen mellan landstingskommunen och primärkommunen med ledning av folkmängden.

Valet skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal, vilket erhålls, då alla väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1.

Närmare bestämmelser om val av jurymän meddelas i vanlig lag.

## 5 §

Till jurymän skola utses myndiga svenska medborgare, som äro bosatta inom länet. De böra vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. Bland jurymännen bör skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet vara företrädda.

Till jurymän skola utses myndiga svenska medborgare, som äro bosatta inom länet. De böra vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet.

## 14 §

Föres i mål om ansvar jämväl talan om enskilt anspråk mot annan än den tilltalade, skola de åtgärder av svarandepart, som avses i 2 § första stycket, 10 § andra stycket och 12 § andra stycket, ankomma på den tilltalade.

Då talan utan samband med åtal föres om tryckt skrifts konfiskering eller om enskilt anspråk gälle om rättegången i sådant mål vad i 2 och 10–13 §§ är föreskrivet; har frågan huruvida brott föreligger tidigare prövats i tryckfrihetsmål avseende ansvar för brott, skall dock prövning av samma fråga ej ånyo äga rum. I ansökningsmål skall den utslutning av jurymän, som eljest ankommer på parterna, företagas av rätten genom lottning.

Då talan utan samband med åtal föres om tryckt skrifts konfiskering eller om enskilt anspråk gälle om rättegången i sådant mål vad i 2 och 10–12 §§ är föreskrivet; har frågan huruvida brott föreligger tidigare prövats i tryckfrihetsmål avseende ansvar för brott, skall dock prövning av samma fråga ej ånyo äga rum. I ansökningsmål skall den utslutning av jurymän, som eljest ankommer på parterna, företagas av rätten genom lottning.

## 15 §

*I mål om påföljd enligt 7 kap. 8 § skall frågan huruvida det finns någon grund för påföljd prövas av jury, om inte parterna på båda sidor avstår från detta. Frågorna om innehållet i den lämnade uppgiften, huruvida uppgiften har lämnats av den som påstås vara meddelaren och om tystnadsplikens innehåll prövas dock enbart av rätten.*

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

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

*I övrigt gäller 2 § och 3–12 §§.*

## 15 §

Närmare bestämmelser om rättsgången i tryckfrihetsmål meddelas i lag.

Äro inom samma län flera tingsrätter, vilka äga upptaga tryckfrihetsmål, skola de uppgifter, som avses i 4, 6, 8 och 9 §§, fullgöras av den tingsrätt regeringen bestämmer.

## 13 Kap.

## 16 §

Närmare bestämmelser om rättsgången i tryckfrihetsmål meddelas i lag.

Äro inom samma län flera tingsrätter, vilka äga upptaga tryckfrihetsmål, skola de uppgifter, som avses i 6, 8 och 9 §§, fullgöras av den tingsrätt regeringen bestämmer.

## 14 Kap.

## Om utrikes tryckta skrifter

## 5 §

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

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet;
2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. 3 § första stycket 2;
2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. 5 §;
3. meddelandet utgör uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

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

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.

#### 14 Kap.

#### Allmänna bestämmelser

##### 2 §

Då på grund av högre rätts beslut tryckfrihetsmål, vari jury deltagit, skall ånyo upptagas inför jury av den rätt som först dömt i målet, gälle om juryns tillsättande vad i 12 kap. 10–14 §§ är stadgat.

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

Mål om ansvar eller skadestånd på grund av brott enligt första eller andra stycket skall handläggas som tryckfrihetsmål. Om den som har anskaffat en uppgift varken har offentliggjort den i någon tryckt skrift eller meddelat den till någon annan för offentliggörande, skall dock målet handläggas som tryckfrihetsmål endast om det är uppenbart att han har avsett att uppgiften skulle offentliggöras i en tryckt skrift.

I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller vad i 3 kap. är stadgat; bestämmelsen i 3 § 3 skall dock omfatta även annat brott mot rikets säkerhet än som där avses.

I övrigt skall i fråga om skrift, som tryckts utom riket och här utgives, i tillämpliga delar gälla vad i 1 kap., 3 kap., 6 kap., 7 kap., 8 kap., 9 kap. 1, 2, 5–7 och 10–12 §§ samt 10–13 kap. är föreskrivet.

#### 15 Kap.

Då på grund av högre rätts beslut tryckfrihetsmål, vari jury deltagit, skall ånyo upptagas inför jury av den rätt som först dömt i målet, gälle om juryns tillsättande vad i 13 kap. 10–14 §§ är stadgat.

### 3 Förslag till

#### Lag om ändring i regeringsformen

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

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

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

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

## 1 Kap.

## 3 §

Regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.

Regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är rikets grundlagar.

## 2 Kap.

## 1 §

Varje medborgare — — sin religion.

Beträffande tryckfriheten gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen. I denna finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.

*I fråga om friheten att offentligen yttra sig i vissa slag av framställningar finns bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen. Beträffande tryckfriheten gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen. I denna finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.*

## 12 §

De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1–5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket får, i den utsträckning som 13–16 §§ medger, begränsas genom lag eller genom annan författning efter bemyndigande i lag enligt 8 kap. 7 § första stycket 7 eller 10 §.

*De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1–5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket får, i den utsträckning som 13 och 17–19 §§ medger, begränsas genom lag. Efter bemyndigande i lag får de begränsas också genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 7 § första stycket 7 och 10 §. De fri- och rättigheter som anges i 1 § första stycket 3 och 4 får begränsas på detta sätt även under farsoter.*

Begränsning som — — sådan åskådning.

Förslag till — — om beslutet.

Tredje stycket — — viss gärning.

Konstitutionsutskottet prövar — — visst lagförslag.

## 14 §

*Myndigheter och andra allmänna organ får inte i annat fall än det som anges i 17 § tredje stycket förhandsgranska yttranden som är avsedda att framföras offentligen. Myndigheter och andra allmänna organ får inte heller på grund av det kända eller väntade innehållet i en framställning förbjuda eller hindra dess offentliggörande.*

## 15 §

Varje svensk medborgare har gentemot det allmänna rätt att för privat bruk inneha tryckta skrifter, mottagare för eter- eller trådsändning, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder och apparatur för inspelning eller återgivning av sådana upptagningar samt andra föremål avsedda att ta emot eller återge yttranden riktade till allmänheten. I fråga om den som är berövad friheten gäller bestämmelser i vanlig lag.

## 16 §

När det allmänna stöder verksamhet för framsförande av framställningar till offentligheten, får stödet inte utformas eller fördelas så att någon gynnas eller missgynnas på grund av sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat liknande hänseende eller på grund av sina ställningstaganden i särskilda frågor.

## 14 §

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot.

## 17 §

Förbud mot sammankomster eller demonstrationer får utfärdas endast vid krig eller krigsfara eller för att motverka farsot. Anmälningsplikt får dock föreskrivas. Vidare får föreskrifter utfärdas som gör det möjligt för en myndighet att meddela bestämmelser om tid och plats för de särskilda demonstrationerna eller sammankomsterna samt om ordningen vid dessa.

Det får föreskrivas att myndighet eller annat allmänt organ kan upplösa sammankomster eller demonstrationer,

om de hålls i strid med ett utfärdat förbud;

om de föranleder allvarlig oordning eller avsevärd fara för de närvarande och andra åtgärder har visat sig otillräckliga för att återställa ordningen eller skydda de närvarande.

Som villkor för förevisning av upptagningar av rörliga bilder vid



*allmänna sammankomster får föreskrivas att upptagningarna har granskats i förväg.*

*I övrigt får mötes- och demonstrationsfriheten inte begränsas.*

Föreningsfriheten får — — etniskt ursprung.

## 8 Kap.

### 18 §

För att — — av riksdagsutskott.

Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 20 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om yttrandefriheten eller tryckfriheten, lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar eller att lämna meddelande för offentliggörande på något sätt som anges i grundlag om yttrandefriheten eller tryckfriheten, lag som avses i 2 kap. 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 20 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning — — vid tillämpningen.

Närmare bestämmelser — — i lag.

## 13 Kap.

### 8 §

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag

ankommer på regeringen. skall fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får icke omfatta befogenhet enligt 5 eller 6 §, om ej fråga är endast om beslut att lag i visst ämne skall börja tillämpas.

Under krig – – – ordinarie domare.

ankommer på regeringen. skall fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får icke omfatta befogenhet enligt 5 eller 6 §, om ej fråga är endast om beslut att lag i visst ämne skall börja tillämpas *eller att sammankomster eller demonstrationer skall förbjudas.*

## Remissinstanser

Över yttrandefrihetsutredningens (YFU:s) betänkande (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten har remissyttranden efter anmodan avgett av justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Jönköping, riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Karlstads tingsrätt, Härnösands tingsrätt, tvångsmedelskommittén (Ju 1978:06), utredningen (Ju 1979:09) om skydd för företagshemligheter, överbefälhavaren (ÖB), beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, postverket, televerket, konsumentpolitiska kommittén (Fi 1983:03), riksantikvarieämbetet, skolöverstyrelsen (SÖ), statens kulturråd, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, journalisthögskolan i Stockholm, journalisthögskolan i Göteborg, statens biografbyrå, statens filmgranskningsråd, statens barnfilmnämnd, radionämnden, statens ungdomsråd, närradiokommittén (U 1978:11), taltidningskommittén (U 1982:05), massmediekommittén (U 1982:07), utredningen (U 1983:02) om videogram för döva, marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen (NO), konsumentverket, statens invandrarverk, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Kopparbergs län och länsstyrelsen i Västernorrlands län.

Vidare har remissyttranden avgett av arkivet för ljud och bild, Svenska kyrkans centralstyrelse, justitieombudsmannen Wigelius (JO), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Näringslivets delegation för marknadsrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer, Kooperativa förbundet (KF), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Sveriges frikyrkoråd, Sveriges industriförbund, Pressens opinionsnämnd, Allmänhetens pressombudsman (PO), Svenska tidningsutgivareföreningen (TU), Svenska journalistförbundet, Publicistklubben, Sveriges författarförbund (SFF), Författarcentrum, Svenska bokförläggareföreningen, Tidningarnas Telegrambyrå AB (TT), AB Piainvest, Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Riksradio AB (RR), Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Lokalradio AB (LRAB), Sveriges Utbildningsradio AB (UR), Radio- och Hemelektronikhandelns Riksförbund, Sveriges Radio- och Hemelektronikleverantörer, Folkets Husföreningarnas Riksorganisation, Arbetarnas Bildningsförbund (ABF), Sveriges kyrkliga studieförbund, Frikyrkliga studieförbundet, Synskadades riksförbund, Riksföreningen Våra Gårdar, Föreningen Folket i Bild/Kulturfront, Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Föreningen Sveriges Filmproducenter, Sveriges filmuthyrareförening, Smalfilmdistributörernas Förening, Sveriges Biografägareförbund, Videotekens samarbetsorganisation (Vidsam), Föreningen IFPI-Video (IFPI), Svenska Artisters och Musikers Intresseorganisation, Svenska Musiker-

förbundet, Föreningen Musikcentrum, Teatrarnas Riksförbund, Svenska Riksteatern, Kungl. Dramatiska teatern AB, Stiftelsen Norrbottensteatern, Svenska Teaterförbundet, Teatercentrum, Stiftelsen Riksutställningar, Göteborgs museinämnd, Stockholms kulturnämnd, Kulturnämnden i Södertälje, Svenska Museiföreningen, Läns museernas samarbetsråd, Konstnärernas riksorganisation (KRO), Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS), Centerns Kvinnoförbund (CKF), Folkpartiets Kvinnoförbund (FPK), Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund (SSKF), Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Yrkeskvinnors Riksförbund, Kooperativa Konsumentgillesförbundet, Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Barnmiljörådet, Svenska Fotografernas Förbund och Medborgarrättsrörelsen.

Yttranden har kommit in också från riksskatteverket (RSV), diskrimineringsutredningen (A 1978:06), produktåterkallelsekommittén (H 1982:06), Nämnden för barn- och ungdomsfilm, Ale, Dals-Eds, Gislaveds, Hultsfreds, Luleå, Marks och Mönsterås kommuner, Kalmar läns landsting, Norrbottens läns landsting, Sveriges Kristna Socialdemokraters Förbund, Folkpartiets Ungdomsförbund (FPU), studieutskottet av Vänsterpartiet kommunisterna i Östergötland, Kristen Demokratisk Samling i Kalmar län, Kristen Demokratisk Samling i Örebro län, Kristen Demokratisk Samling i Norra Älvsborgs distrikt, Kristen Demokratisk Ungdom, Svenska Missionsförbundets Ungdom, Svenska Alliansmissionens Ungdom, Sveriges Kristna Ungdomsråd, Förbundet för kristen humanism och samhällssyn, Riksförbundet Hem och Skola, Rädda Barnen, Unga Örnars Riksförbund, Arbetarnas Bildningsförbund i Motala, Sveriges Arbetares Centralorganisation, Kvinnorättsgruppen, Samarbetskommittén för Alla Kvinnors Hus i Karlstad, Föreningen Kvinnojour i Lidköping, Föreningen Kvinnogemenskap, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet, Stiftelsen Alla Kvinnors Hus, Kvinnor i Säffle, Piteå Kvinnojourförening, Svenska Läkaresällskapet, Sveriges Kvinnliga Läkares Förening, personal inom barnpsykiatri, barnhabilitering och barnhälsovård i Västmanlands läns landsting, Hälsofrämjandet, Svenska Filmkritikerförbundet, Sveriges Förenade Barn- och Ungdomsfilmstudio, Sveriges Förenade Filmstudios, Sveriges Konstföreningars Riksförbund, Offentliganställda journalister, Södermanlands Nyheter Journalistklubb, SAMBU-kommittén i Piteå, Riksorganisationen Blå Hästen, Arbetsgruppen kring yttrandefrihetsutredningen i Kalmar, Arbetsgruppen mot videovåld i Öckerö kommun samt Samrådskommittén för Stenungsund, Tjörn och Orust kommuner.

Yttranden och opinionsyttringar i frågan om film- och videocensur har därjämte inkommit från ett stort antal organisationer och enskilda personer.

RÅ har bifogat yttranden av överåklagarna i Stockholms och Göteborgs åklagardistrikt samt länsåklagarna i Södermanlands, Malmöhus och Kopparbergs län. Rikspolisstyrelsen har bifogat ett yttrande från polismyndigheten i Stockholms polisdistrikt. LO har bifogat yttrande från Grafiska Fackförbundet.

Massmediekommittén har inte avgivit något yttrande i sak utan hänvisat till sitt kommande betänkande.

Justitieombudsmannen Wigelius har bifogat ett utlåtande av justitieombudsmannen Sverne rörande meddelarfriheten inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.

Centralorganisationen SACO/SR hänvisar till bilagda yttranden från DIK-förbundet, Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer (JU-SEK) samt Sveriges läkarförbund, som i sin tur hänvisar till ett yttrande av Svenska skolläkarföreningen.

Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polis- chefer har avgivit ett gemensamt yttrande.

Detsamma har Sveriges frikyrkoråd, De fria kristna samfundens råd och Frikyrkliga studieförbundet gjort (SFR/SAMRÅD och FS).

Sveriges industriförbund ansluter sig till yttrandet från Näringslivets Delegation för marknadsrätt men utvecklar vad delegationen anfört under avsnittet om meddelarskydd.

Svenska Fotografernas Förbund hänvisar till yttrandet från KLYS.

## Kommunalföretagskommitténs sammanfattning

Kommittén behandlar i sitt slutbetänkande frågan om offentlighetsprincipens tillämpning hos privaträttsliga organ som tillagts statliga eller kommunala förvaltningsuppgifter.

I sina två tidigare betänkanden har kommittén lagt fram förslag till lagreglering av – enligt kommitténs terminologi – kommunalföretaget och det mellankommunala företaget. Tanken bakom dessa förslag är att den kommunala resp. den interkommunala verksamhet som drivs i privaträttslig form bör knytas närmare till kommunallagens regler om kommunal förvaltning. Ett viktigt led i en sådan reglering gäller den insyn som allmänheten bör beredas i de kommunala företagen. Motsvarande behov gör sig gällande i privaträttsliga organ med statliga uppgifter.

Det är för kommittén klart att det inte går att i generella termer ange den krets av organ för vilka offentlighetsprincipen skall gälla. Framför allt varierar behovet av sekretess för uppgifter i organens verksamhet alltefter dennas art. Det blir därför nödvändigt att bedöma möjligheten av att införa offentlighet för varje organ för sig. En fullständig sådan studie skulle på grund av det stora antal organ som det rör sig om både på den statliga och den kommunala sidan ta mycken tid att utföra. Då kommittén haft att avsluta sitt arbete omkring halvårsskiftet 1983 har någon fullständig genomgång av samtliga nu avsedda organ inte medhunnits. Kommittén har i första hand koncentrerat sina undersökningar till enskilda organ som från allmänhetens synpunkt kan bedömas fullgöra särskilt viktiga förvaltningsuppgifter, nämligen sådana som innefattar myndighetsutövning. Sådan verksamhet förekommer i stort sett bara hos organ som fått sitt uppdrag av staten.

I några av de undersökta organen har staten ett avgörande inflytande som ägare eller som innehavare av annan bestämmanderätt. Andra organ domineras helt av enskilda intressenter. Gemensamt för organen är emellertid att de av staten tillagts förvaltningsuppgift som i ett eller annat avseende innefattar myndighetsutövning. I somliga fall utgör denne endast en obetydlig del av den verksamhet som organet bedriver i övrigt.

Offentlighetsprincipen föreslås bli reglerad hos de berörda organen genom en särskild lag benämnd lagen om allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter. Lagen är utformad som en motsvarighet till reglerna om allmän handling hos myndighet i 2 kap. TF. Lagen bygger på enumerationsprincipen, dvs. de organ som skall omfattas av lagens bestämmelser räknas upp i en bilaga till lagen. Där anges också den verksamhet hos organet i vilken offentlighet skall gälla. I huvudsak omfattar förteckningen verksamhet med inslag av myndighetsutövning. Lagen knyter an till TF:s väl kända handlings- och offentlighetsbegrepp. En förutsättning för att en handling skall vara allmän enligt den föreslagna lagen är således dels att den förvaras hos något av de organ som anges i bilagan till lagen och hör till verksamhet som anges där, dels att den hos myndighet skulle ha varit att betrakta som allmän handling. I 2 kap. TF föreslås en allmän regel införd om att handlingsoffentlighet kan gälla utanför myndig-

hetsorganisationen.

Begränsningar i offentligheten hos de enskilda organen föreslås bli reglerade i sekretesslagen på samma sätt som fallet är i fråga om myndigheterna. Genom några ändringar i sekretesslagen föreslås denna bli utbyggd så att sekretessbehovet hos de enskilda organen som åläggs offentlighet blir täckt.

Frågor om utlämnande av allmän handling hos organen, besvär över beslut att vägra lämna ut sådan handling, registrering av handlingar m. m. föreslås bli reglerade i lagen genom hänvisningar till de bestämmelser som gäller härom hos myndigheter. I lagen har tagits in också en regel om ansvar för det fall någon som hos det enskilda organet har att besluta om utlämnande av allmän handling underlåter att göra detta.

Föreskrifter om tystnadsplikt i vissa lagar avseende myndighetsutövande verksamhet hos enskilda organ föreslås skola upphävas eftersom de ersätts av sekretessregler i sekretesslagen.

Inte heller när det gäller kommunalföretag och mellankommunala företag föreslår kommittén några generella regler. I stället föreslår kommittén en regel som ålägger kommunerna att, då kommunalföretag eller mellankommunala företag inrättas, ta ställning till om och i vilken utsträckning offentlighet skall gälla för handlingar hos företagen. Offentligheten blir då av en annan art än den som går tillbaka på regelsystemet i 2 kap. TF. Det blir närmast ett privaträttsligt åtagande för företaget att gå allmänheten till mötes och tillhandahålla sina handlingar till den som önskar ta del av dessa. Man kan därför tala om en fakultativ offentlighet till skillnad från den lagstadgade. Förslaget innebär att 1 kap. 4 § KL kompletteras med en föreskrift för fullmäktige att, när de beslutar att ett kommunalföretag skall komma till stånd, också prövar om och i vilken utsträckning offentlighet av nyss angiven art skall tillämpas i företaget. På motsvarande sätt föreslås lagen om kommunalförbund bli kompletterad med en föreskrift om att de samverkande kommunerna skall pröva frågan om rätt för allmänheten att ta del av det mellankommunala företagens handlingar. Träffar kommunerna överenskommelse i ämnet skall samarbetsavtalet mellan dem om företaget innehålla en bestämmelse härom.

Med den lagtekniska lösning som har valts när det gäller enskilda organ med myndighetsutövande verksamhet blir det möjligt att, efterhand som ytterligare erfarenhet av offentlighetsproblematiken kan vinnas på det privaträttsliga området, reglera offentligheten hos ytterligare organ med statliga eller kommunala förvaltningsuppgifter. Detta kan åstadkommas genom att den bilaga till lagen som anger lagens tillämpningsområde fylls på med nya organ allteftersom det finns skäl därtill.

# Kommunalföretagskommitténs lagförslag

## 1 Förslag till

### Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att i tryckfrihetsförordningen<sup>1</sup> skall införas en ny paragraf, 2 kap. 17 §, av nedan angivna lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 2 kap.

#### 17 §

*Om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter och de beslutande församlingar som anges i 5 § finns bestämmelser i lag.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

## 2 Förslag till

### Lag om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter

**1 §** Denna lag innehåller föreskrifter om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter och de beslutande församlingar som enligt 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen är jämställda med myndighet.

**2 §** Svenska medborgare och utlänningar har rätt att ta del av allmänna handlingar hos de organ som avses i 3 §.

I fråga om begränsningar i denna rätt och om skyldighet att iaktta sekretess gäller föreskrifterna i 1–14 kap. sekretesslagen (1980:100).

**3 §** En handling är allmän enligt denna lag

1. om den förvaras hos något organ som anges i bilagan till denna lag och hör till den verksamhet hos organet som nämns däri och

2. om den enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen i motsvarande fall skulle vara en allmän handling hos en myndighet.

**4 §** I fråga om utlämnande av allmänna handlingar hos de organ som anges i 3 § tillämpas föreskrifterna i 2 kap. 12 §, 13 § och 14 § första och tredje styckena tryckfrihetsförordningen. Hos dessa organ tillämpas i fråga om registrering, hemligstämpling och utlämnande av uppgifter i allmänna handlingar också bestämmelserna i 15 kap. 1 § första och tredje styckena, 2 § första och andra styckena, 3 § första stycket samt 5 och 13 §§ sekretesslagen.

Mot beslut varigenom någons begäran att få ta del av handling avslagits eller allmän handling lämnats ut med förbehåll som inskränker sökandens

<sup>1</sup> Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1982:941.



rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får sökanden föra talan genom besvär. I fråga om sådan talan tillämpas 15 kap. 7 § första stycket och 8 § första stycket sekretesslagen.

De organ som avses i 3 § skall vid tillämpningen av de bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen som anges i denna paragraf jämföras med myndighet.

5 § Underlåter någon, som har att besluta enligt denna lag om utlämnande av allmän handling, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet att lämna ut sådan handling till den som har rätt att ta del av den, skall han dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

### Bilaga

I enlighet med vad som anges i 3 § anses en handling som allmän, om den förvaras hos något av de organ som nämns nedan och hör till där angiven verksamhet hos organet. Dessutom anges i förekommande fall numret i Svensk författningssamling (SFS) på den lag med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

<i>Organ</i>	<i>Verksamhet</i>
Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning	officiell provning (SFS 1975:444)
Aktiebolaget Svensk Bilprovning	officiell provning av fordon (SFS 1975:444)
Aktiebolaget Svensk Exportkredit	statligt exportkreditstöd (SFS 1978:403)
Apoteksbolaget Aktiebolag	officiell provning av preventivmedel (SFS 1975:444)
Arbetsstagarorganisation	utseende och entledigande av företrädare för de anställda i styrelse eller annat organ vid statlig myndighet (SFS 1976:230)
Bokbranschens finansieringsinstitut aktiebolag	statligt kreditstöd till bokhandel (SFS 1977:485)
Erkänd arbetslöshetskassa	ersättning vid arbetslöshet samt provning av medlemskap i sådan kassa (SFS 1973:370)
Folkbildningsförbundet	fördelning av statliga medel till länsbildningsförbundens verksamhet (SFS 1976:1046)
Fonden för industriellt samarbete med u-länder	statligt stöd till företag i u-länder (SFS 1979:54)
Fonden för industriellt utvecklingsarbete	statligt stöd till näringsidkare inom fondens verksamhetsområde (SFS 1979:631)
Fonden för svenskt-norskt industriellt samarbete	statligt stöd inom fondens verksamhetsområde (SFS 1981:600)
Föreningen Norden	statligt stöd till resor och utdelning av statliga stipendier inom föreningens verksamhetsområde (SFS 1976:1046)

Föreningen svenska tecknare	utseende och entledigande av en ledamot och en suppleant dels i styrelsen för Sveriges författarfond, dels i styrelsen för Sveriges bildkonstnärnsfond (SFS 1976:1046)
Föreningen Sveriges konsthantverkare och industriformgivare	utseende och entledigande av två ledamöter och två suppleanter i styrelsen för Sveriges bildkonstnärnsfond (SFS 1976:1046)
Handelshögskolan i Stockholm	utdelning av doktorandstipendier och utbildningsbidrag för doktorander till studerande vid högskolan (SFS 1976:1046)
Konstnärernas riksorganisation	utseende och entledigande av sex ledamöter och sex suppleanter i styrelsen för Sveriges bildkonstnärnsfond (SFS 1976:1046)
Kungliga Svenska Aeroklubben	besiktning och tillsyn av segelflygplan samt förnyande av luftvärdighetsbevis (SFS 1957:297)
Länsbildningsförbunden	statligt stöd till kulturverksamhet i folkbildningen m. m. (SFS 1976:1046)
Musikaliska akademien	statligt stöd till musikaktiviteter (SFS 1976:1046)
Nordiska museet	prövning av anställnings- och arbetsvillkor i fråga om vid museet anställd personal (SFS 1976:1046)
Norrlandsfonden	statligt stöd för främjande av näringslivets utveckling i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län
Notarius publicus	all verksamhet (SFS 1981:1363)
Regional utvecklingsfond	statligt stöd till näringsidkare inom regional utvecklingsfonds verksamhetsområde (SFS 1978:19)
Regleringsföreningar inom jordbrukets område	statligt stöd i marknadsreglerande syfte i fråga om jordbruksprodukter (SFS 1967:340)
Föreningen för mejeriprodukter, ekonomisk förening, beträffande mjölk och mjölkprodukter	
Svensk kötthandel, förening u. p. a., beträffande kött och fläsk	
Sveriges oljeväxtintressenter, förening u. p. a., beträffande oljeväxtfrö och vallfrö	
Sveriges potatisintressenter, ekonomisk förening, beträffande potatis och potatisprodukter	

Svensk sockerhandel, ekonomisk förening, beträffande socker	
Svensk spannmålshandel, ekonomisk förening, beträffande spannmål och fodermedel	
Svensk ägghandel, förening u. p. a., beträffande ägg, äggprodukter och fjäderfäkött	
Regleringsföreningen Svensk fisk, ekonomisk förening	statligt stöd i marknadsreglerande syfte på fiskets område (SFS 1974:226)
Riksföreningen mot cancer	statligt stöd till forskning inom föreningens verksamhetsområde (SFS 1976:1046)
SEMKO, Svenska Elektriska Materialkontrollanstalten Aktiebolag	officiell provning av elektrisk materiel (SFS 1975:444)
Stiftelsen Institutet för rikskonserter	statligt stöd till musikaktiviteter (SFS 1976:1046)
Stiftelsens Samhällsföretag	fördelning av statliga medel till regionala stiftelser för skyddat arbete (SFS 1979:47)
Stiftelsen Svenska Institutet	all verksamhet
Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden	utdelning av statliga stipendier inom fondens verksamhetsområde (SFS 1976:1046)
Stockholms fondbörs	antagande av medlem av fondbörsen, upphörande av sådant medlemskap, erinran till börsmedlem, godkännande av börsombud, återkallelse av sådant godkännande, erinran till börsombud, inregistrering eller avregistrering av fondpapper eller avbrytande av handel eller notering hos börsen i fråga om fondpapper (SFS 1979:749)
Svenska fotografers förbund	utseende och entledigande av en ledamot och en suppleant dels i styrelsen för Sveriges författarfond, dels i styrelsen för Sveriges bildkonstnärnsfond (SFS 1976:1046)
Svenska institutet i Rom	utdelning av statliga stipendier inom institutets verksamhetsområde
Svenska Riksteatern	statligt stöd till finsk amatörteaterverksamhet i Sverige (SFS 1976:1046)
Svenska Språknämnden	provning av anställnings- och arbetsvillkor i fråga om vid nämnden anställd personal (SFS 1983:512)

Sveriges advokatsamfund	ärende om inträde i samfundet, om disciplinärt ingripande mot en advokat eller om uteslutning ur samfundet
Sveriges exportråd	1. statligt stöd till språkutbildning (SFS 1975:490) 2. statligt stöd till projekt export (SFS 1979:545)
Sveriges författarförbund	1. statligt stöd till författare och översättare (SFS 1976:1046) 2. utseende och entledigande av åtta ledamöter och åtta suppleanter i styrelsen för Sveriges författarfond (SFS 1976:1046)
Sveriges Hantverks- och Industriorganisation – Familjeföretagen	statligt stöd för granskning av gesällprov (SFS 1976:1046)
Tekniska museet	prövning av anställnings- och arbetsvillkor i fråga om vid museet anställd personal (SFS 1983:512)

### 3 Förslag till

#### Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup>  
dels att 1 kap. 1 och 8 §§, 7 kap. 10 § samt 8 kap. 7 och 11 §§ skall ha nedan angivna lydelse,  
dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 8 kap. 19 § samt 9 kap. 22 §, av nedan angivna lydelse.

#### Nuvarande lydelse

Denna lag innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I sistnämnda hänseende innefattar bestämmelserna begränsning i den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar.

#### Föreslagen lydelse

##### 1 kap.

##### 1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I sistnämnda hänseende innefattar bestämmelserna begränsning i den rätt att ta del av allmänna handlingar som är föreskriven i tryckfrihetsförordningen och lagen (1985:000) om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1982:1106.

Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (*sekretess*).

Lagen innehåller även andra föreskrifter om allmänna handlingar.

I denna lag finns också bestämmelser om begränsning av den rätt att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt eller därmed jämställd skrift eller i radioprogram varom grundläggande bestämmelser ges i tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen (1966:756).

## 8 §

Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämföras riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling.

*Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos notarius publicus och, såvitt avser verksamhet för officiell provning av fordon, Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Nu angivna organ skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.*

*Vid tillämpningen av 1–14 kap. skall de organ som anges i bilagan till lagen (1985:000) om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter jämföras med myndighet såvitt gäller sådan verksamhet som nämns i bilagan.*

## 7 kap.

## 10 §

Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilda förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilda anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilda förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, *medlemskap i erkänd arbetslöshetskassa*, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilda anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

I ärende hos allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket eller försäkringsdomstol gäller 7 § i stället för första stycket.

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

## 8 kap.

## 7 §

Sekretess gäller i kommunal myndighets verksamhet, som består i tillsyn eller stödverksamhet

Sekretess gäller i kommunal myndighets verksamhet, som består i tillsyn eller stödverksamhet

*Nuvarande lydelse*

med avseende på näringslivet och i tillsynsverksamhet, som annan än statlig eller kommunal myndighet utövar med avseende på näringslivet, för uppgift om

1. enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

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

Sekretess gäller i myndighets verksamhet avseende internationellt utvecklingsbistånd för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i avtal, slutet mellan enskild och myndighet, gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

*Föreslagen lydelse*

med avseende på näringslivet, för uppgift om

1. enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Sekretess gäller i myndighets verksamhet avseende internationellt utvecklingsbistånd eller för främjande av företag i u-länder för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

*19 §*

*Sekretess gäller i sådan verksamhet hos annan än statlig eller kommunal myndighet, som består i tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet, för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.*

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

## 9 kap.

## 22 §

*Sekretess gäller hos Stockholms fondbörs i ärende om antagande av börsmedlem, upphörande av sådant medlemskap eller erinran till börsmedlem, om godkännande av börsombud, återkallelse av sådant godkännande eller erinran till börsombud, om inregistrering eller avregistrering hos börser av fondpapper eller om avbrytande av handel eller notering hos börser i fråga om fondpapper för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.*

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

## 4 Förslag till

## Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Häri genom föreskrivs att 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179) skall ha nedan angivna lydelse.

*Lydelse i Ds C 1983:6*

*Föreslagen lydelse*

## 1 kap.

## 4 §

Kommun och landstingskommun får själva vårda sina angelägenheter.

Stockholms läns landstingskommun får handha angelägenhet som avser del av landstingskommun och som ankommer på kommun, om det är påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom nämnda del.

Kommun och landstingskommun får genom beslut av fullmäktige överlämna vården av i första stycket angiven angelägenhet, för vars handhavande inte särskild ordning föreskrivits, till aktiebolag eller stiftelse vari kommunen eller landstingskommunen bestämmer ensam (kommunalföretag). Vård av angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd

Kommun och landstingskommun får genom beslut av fullmäktige överlämna vården av i första stycket angiven angelägenhet, för vars handhavande inte särskild ordning föreskrivits, till aktiebolag eller stiftelse vari kommunen eller landstingskommunen bestämmer ensam (kommunalföretag). Vård av angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd

därför i lag. Fullmäktige skall utse styrelse i kommunalföretag och tillse att företaget blir bundet av sådana villkor för angelägenhetens handhavande som tryggar kommunens eller landstingskommunens inflytande, insyn och kontroll.

därför i lag. Fullmäktige skall utse styrelse i kommunalföretag och tillse att företaget blir bundet av sådana villkor för angelägenhetens handhavande som tryggar kommunens eller landstingskommunens inflytande, insyn och kontroll. *Fullmäktige skall vidare besluta om vad som skall gälla i fråga om rätt för allmänheten att ta del av företagets handlingar och, om allmänheten skall ha en sådan rätt, tillse att företaget blir bundet av vad som beslutats härom.*

Om det är av särskild betydelse för kommun eller landstingskommun att beträffande viss kommunal angelägenhet samverka med annan, får den överlämna vården av angelägenheten till juridisk person, vari sådan samverkan kan komma till stånd. Om samverkan mellan endast kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund i mellankommunalt företag finns bestämmelser i 2 kap. lagen (1957:281) om kommunalförbund och mellankommunala företag.

Om vissa angelägenheter som ankommer på kommun eller landstingskommun finns särskilda bestämmelser. Vad som sägs i andra stycket gäller ej i fråga om sådana angelägenheter.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

2. Har kommun eller landstingskommun före ikraftträdandet av denna lag överlämnat vården av angelägenhet till aktiebolag eller stiftelse, för vilka reglerna om kommunalföretag gäller, skall fullmäktige senast den 31 december 1986 ha beslutat om vad som skall gälla om allmänhetens rätt att ta del av företagets handlingar. Senast samma dag skall också företaget, om allmänheten skall ha en sådan rätt, ha förbundits att iaktta vad som beslutats härom.

## 5 Förslag till

### Lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 och 4 §§ lagen (1957:281) om kommunalförbund skall ha nedan angivna lydelse.

#### *Lydelse i Ds C 1983:6*

Samarbetsavtal, som avses i 1 §, skall innehålla bestämmelser om

1) parterna i avtalet och varje parts andel i eller ursprungliga tillskott till företaget,

2) den angelägenhet som överlämnas till företaget,

3) företagets form och innehållet i

#### *Föreslagen lydelse*

2 kap.

2 §

Samarbetsavtal, som avses i 1 §, skall innehålla bestämmelser om

1) parterna i avtalet och varje parts andel i eller ursprungliga tillskott till företaget,

2) den angelägenhet som överlämnas till företaget,

3) företagets form och innehållet i



bolagsordning eller stadgar, som skall gälla för företaget.

4) antalet ledamöter och suppleanter i företagets styrelse och det sätt på vilket de utses,

5) den kapitalinsats varje part har att göra i företaget och övriga ekonomiska åtaganden från parternas sida gentemot företaget.

6) de villkor för angelägenhetens handhavande som avses i 4 §,

7) antalet revisorer i företaget och det sätt på vilket de utses samt genomförandet av revisionen i företaget,

8) företagets befogenhet att ha dotterföretag,

9) parts möjlighet att utträda samt

10) avtalstiden och samverkans upphörande.

Parterna skall tillse att det mellankommunala företaget blir bundet av sådana villkor för angelägenhetens handhavande som tryggar deras insyn, inflytande och kontroll.

bolagsordning eller stadgar, som skall gälla för företaget,

4) antalet ledamöter och suppleanter i företagets styrelse och det sätt på vilket de utses.

5) den kapitalinsats varje part har att göra i företaget och övriga ekonomiska åtaganden från parternas sida gentemot företaget.

6) de villkor för angelägenhetens handhavande som avses i 4 §.

7) rätt för allmänheten att ta del av företagets handlingar, om allmänheten skall ha en sådan rätt,

8) antalet revisorer i företaget och det sätt på vilket de utses samt genomförandet av revisionen i företaget,

9) företagets befogenhet att ha dotterföretag,

10) parts möjlighet att utträda samt

11) avtalstiden och samverkans upphörande.

## 4 §

Parterna skall tillse att det mellankommunala företaget blir bundet av sådana villkor för angelägenhetens handhavande som tryggar deras insyn, inflytande och kontroll. *Parterna skall vidare besluta om vad som skall gälla i fråga om rätt för allmänheten att ta del av företagets handlingar och, om allmänheten skall ha en sådan rätt, tillse att företaget blir bundet av vad som överenskommits härom.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

2. Har kommunalförbund före ikraftträdandet av denna lag överlämnat vården av en förbundets angelägenhet till aktiebolag eller stiftelse, för vilka reglerna om kommunalföretag gäller, skall förbundsfullmäktige senast den 31 december 1986 ha beslutat om vad som skall gälla om allmänhetens rätt att ta del av företagets handlingar. Senast samma dag skall också företaget, om allmänheten skall ha en sådan rätt, ha förbundits att iaktta vad som beslutats härom.

3. Har kommuner, landstingskommuner eller kommunalförbund före ikraftträdandet av denna lag för gemensam vård överlämnat på dem ankommande angelägenhet till aktiebolag, stiftelse eller förening, för vilka reglerna om mellankommunala företag gäller, skall de senast den 31 december 1986 ha överenskommit om vad som skall gälla om allmänhetens rätt att ta del av företagets handlingar. Senast samma dag skall också företaget, om allmänheten skall ha en sådan rätt, ha förbundits att iaktta vad som överenskommits härom.

## 6 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1977:485) om tillfälligt överlämnande av förvaltningsuppgift inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1977:485) om tillfälligt överlämnande av förvaltningsuppgift inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

## 7 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1978:19) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att på regional nivå främja näringslivets utveckling

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1978:19) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att på regional nivå främja näringslivets utveckling skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

## 8 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1978:403) om beslutanderätt för svenskt kreditaktiebolag i fråga om exportkredit i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1978:403) om beslutanderätt för svenskt kreditaktiebolag i fråga om exportkredit i vissa fall skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

## 9 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1979:54) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och utveckling av företag i u-länder

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1979:54) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och utveckling av företag i u-länder skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

## 10 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1979:545) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande projektexport

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1979:545) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande projektexport skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

## 11 Förslag till

## Lag om ändring i lagen (1979:631) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1979:631) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

## 12 Förslag till

## Lag om ändring i lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs

Härigenom föreskrivs att 36 § lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## 36 §

Den som är eller har varit ledamot av börsstyrelsen, styrelsesuppleant eller befattningshavare vid fondbörsen får ej obehörigen yppa eller nyttja vad han under uppdraget eller i tjänsten har fått veta om annans affärsförhållanden eller personliga förhållanden.

*I ärenden enligt 11, 13, 14, 16, 19, 24 och 25 §§ gäller i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

## 13 Förslag till

## Lag om ändring i lagen (1981:600) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja svenskt–norskt industriellt samarbete

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1981:600) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja svenskt–norskt industriellt samarbete skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

## Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över slutbetänkandet (SOU 1983:61) Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet avgetts av justitiekanslern (JK), hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Jönköping, bankinspektionen, statens jordbruksnämnd, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens industriverk, riksrevisionsverket (RRV), länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen i Kopparbergs län och länsstyrelsen i Norrbottens län.

Vidare har yttranden avgetts av justitieombudsmannen Sigvard Holstad (JO), Sveriges Radio AB, 1983 års demokratiberedning (C 1983:03), verksamhetskommittén (C 1983:04), statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, samarbetsnämnden för statsbidrag till vissa trossamfund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska kommunförbundet, Botkyrka kommun, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Eskilstuna kommun, Linköpings kommun, Gislaveds kommun, Växjö kommun, Gotlands kommun, Kristianstads kommun, Helsingborgs kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Sundsvalls kommun, Östersunds kommun, Landstingsförbundet, Uppsala läns landstingskommun, Malmöhus läns landstingskommun, AB Storstockholms Lokaltrafik, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Sveriges kommunaljuridiska förening, Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning, SEMKO-Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten Aktiebolag, Aktiebolaget Svensk Bilprovning, Kungl. Svenska Aeroklubben, Riksföreningen mot cancer, Sveriges författarförbund, Sveriges Hantverks- och Industriorganisation – Familjeföretagen, Svenska Riksteatern, Stiftelsen Svenska institutet, Sveriges exportråd, Bokbranschens finansieringsinstitut aktiebolag, Aktiebolaget Svensk Exportkredit, Fonden för industriellt utvecklingsarbete, Fonden för svenskt – norskt industriellt samarbete, Fonden för industriellt samarbete med u-länder, Norrlandsfonden, Stiftelsen Samhällsföretag, Arbetslöshetskassornas samorganisation, Nordiska museet, Svenska språknämnden, Sveriges advokatsamfund, Stockholms fondbörs, Pressens samarbetsnämnd, Riksarkivet, Sveriges Handelsagenters förbund, Statens energiverk, Svensk Industriförening, Miljöljuskretsen – Föreningen för bättre ljusmiljö, Förbundet Adoptionscentrum, Fackliga Journalistklubben och lektorn Lennart Lillieroth.

Länsstyrelsen i Stockholms län har förutom eget yttrande överlämnat två reservationer.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har bifogat yttranden från Lysekils och Uddevalla kommuner.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har överlämnat ett yttrande från Luleå kommun.

SACO/SR har bifogat ett yttrande från JUSEK, Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer.

Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund och Sveriges Grossistförbund har avgett ett gemensamt yttrande.

Svenska kommunförbundet har förutom eget yttrande överlämnat en reservation.

Stockholms kommun har förutom eget yttrande överlämnat en reservation, ett suppleantyttrande samt yttranden av stadskansliets juridiska avdelning, drätselnämnden och kammarkontoret.

Uppsala kommun har förutom eget yttrande överlämnat en reservation.

Eskilstuna kommun har förutom eget yttrande överlämnat en reservation.

Kristianstads kommun har förutom eget yttrande överlämnat en reservation.

Göteborgs kommun har förutom eget yttrande bifogat ett särskilt yttrande av en ledamot.

Landstingsförbundet har förutom eget yttrande överlämnat två reservationer.

Uppsala läns landstingskommun har förutom eget yttrande överlämnat en reservation.

De regionala utvecklingsfonderna i Stockholms län och Blekinge län har avgett likalydande yttranden.

Jordbrukets regleringsföreningar. (Föreningen för mejeriprodukter, ekonomisk förening, beträffande mjölk- och mjölkprodukter, Svensk kötthandel förening u. p. a., beträffande kött och fläsk, Sveriges oljeväxtintressenter, förening u. p. a., beträffande oljeväxtfrö och vallfrö, Sveriges potatisintressenter, ekonomisk förening, beträffande potatis och potatisprodukter, Svensk sockerhandel, ekonomisk förening, beträffande socker, Svensk spannmålshandel, ekonomisk förening, beträffande spannmål och fodermedel samt Svensk ägghandel, förening u. p. a., beträffande ägg, äggprodukter och fjäderfäkött) har avgett ett gemensamt yttrande.

Föreningen Svenska Tecknare har förklarat att föreningen i de delar som berör föreningen ansluter sig till det remissvar som avlämnats av Sveriges Författarförbund.

Statsföretag AB, Mölndals kommun (som beretts tillfälle att yttra sig av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län), Göteborgs och Bohus läns landstingskommun och Nordvästra Skånes kommunalförbund har uttryckligen förklarat att de avstår från att yttra sig.

# Lagrådsremissens lagförslag

## 1 Förslag till

### Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen<sup>1</sup>

dels att 1 kap. 7 §, 5 kap. 1, 2, 8 och 14 §§, 6 kap. 3 §, 7 kap. 1, 3–6 och 8 §§, samt 12 kap. 3 och 6 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det närmast före 1 kap. skall införas en ny rubrik som skall lyda "Första avdelningen. Om tryckta skrifter",

dels att det i förordningen skall införas tio nya kapitel, 15–24 kap., samt närmast före 15 kap. en ny rubrik 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 program i eter- eller trådsändning eller i form av en bild- eller ljudupptagning, skall i fråga om tillämpning av 1–14 kap. programmet eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat och anger hur innehållet har disponerats. I lag får föreskrivas om särskild skyldighet att spela in sådana program och bevara upptagningar samt att tillhandahålla dessa. Bestämmelser om tillstånd för sändningar finns i 16 kap.*

5 kap.

1 §

Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller

<sup>1</sup> Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1982:941.

svensk juridisk person, om ej annat föreskrives i lag.

svensk juridisk person. I lag får föreskrivas att även utlänning med hemvist i riket får vara ägare till sådan skrift.

2 §

För periodisk skrift skall finnas en utgivare.

Utgivare skall vara svensk medborgare, om ej annat föreskrives i lag. Han skall äga hemvist inom riket. Ej må den vara utgivare som är omyndig eller i konkurstillstånd.

Utgivare skall vara svensk medborgare. I lag får föreskrivas att även utlänning får vara utgivare.

Utgivare skall äga hemvist inom riket. Ej må den vara utgivare som är omyndig eller i konkurstillstånd.

8 §

Är utgivaren ej längre behörig eller kommer hans uppdrag eljest att upphöra, åligger ägaren att genast draga försorg om att ny utgivare utses samt att därom göra anmälan hos myndighet som avses i 4 §. Angående sådan anmälan äge vad i 4 § är föreskrivet motsvarande tillämpning; vid anmälan skall, om det kan ske, fogas bevis att den förre utgivaren erhållit del av anmälan.

*Om utgivningsorten eller utgivningsplanen ändras, skall ägaren genast anmäla det till den myndighet som avses i 4 §.*

14 §

*Underlåter ägaren till en periodisk skrift att enligt 8 § anmäla ny utgivningsort eller ny utgivningsplan, skall han dömas till böter, högst ettusen kronor.*

Överträder utgivare vad i 11 § är föreskrivet, vare straffet böter, lägst femtio och högst femhundra kronor. Vad nu sagts gälle ock ställföreträdare, vilken inträtt som utgivare.

Överträder utgivare vad i 11 § är föreskrivet, vare straffet böter, högst ettusen kronor. 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 vederligt, oriktig, straffes utspridaren med böter, lägst femtio och högst femhundra 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 vederligt, oriktig, straffes utspridaren med böter, högst ettusen kronor.

För spridande av tryckt skrift som, utspridaren vederligt, lagts under beslag eller förklarats konfiskerad eller utgivits i strid mot förbud som enligt denna förordning meddelats för skriftens utgivning eller uppenbart

utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, vare straffet böter eller fängelse i högst ett år.

## 7 kap.

## 1 §

Med tryckfrihetsbrott förstås i denna förordning *brott, som innefattar otillåtet yttrande i tryckt skrift eller otillåtet offentliggörande genom sådan skrift.*

Med tryckfrihetsbrott förstås i denna förordning *gärning som anges i 4 eller 5 §, om den begås genom tryckt skrift och är straffbar enligt lag.*

## 3 §

Om någon lämnar meddelande, som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket, eller, utan att svara enligt 8 kap., medverkar till framställning, som är avsedd att införas i tryckt skrift, såsom författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare och därigenom gör sig skyldig till

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

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

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

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

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

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

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

## 4 §

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

Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom *tryckfrihetsbrott anses följande gärningar:*

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;



2. krigsanstiften, såframt fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. spioneri, varigenom någon, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

4. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt tillhanda obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej;

försök och förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;

stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt skall beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom;

5. vårdslöshet med hemlig uppgift, varigenom någon av grov oaktsamhet begår gärning som avses under 4;

3. uppror, förövat med uppsåt att statskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen,

6. uppror, förövat med uppsåt att statskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen,

riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

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

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

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

8. hot mot eller missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp

riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

7. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga tillämpning, någon *missleder eller förråder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förråder egendom som är av betydelse för totalförsvaret* eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för *totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden;*

8. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 7;

9. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga tillämpning, någon sprider *falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet;*

10. uppvigling, varigenom någon *uppmanar eller eljest* söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet *eller åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänsten;*

11. hets mot folkgrupp, varigenom någon hotar eller uttrycker

av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse:

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

9. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skäligen grund för den;

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

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

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

13. olaga våldsskildring, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig;

14. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, och, om den förtalade är avlidne, gärningen är sårande för de efterlevande eller eljest kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skäligen grund för den;

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

## 5 §

Såsom otillåtet offentliggörande i tryckt skrift skall anses sådan enligt lag straffbar gärning som innefattar:

1. offentliggörande av uppgifter rörande förhållanden, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet;

2. uppsåtligt offentliggörande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar;

3. röjande av uppgift, varigenom den som enligt 8 kap. svarar för

Som tryckfrihetsbrott skall anses också sådana gärningar varigenom någon

1. uppsåtligt offentliggör allmän handling som ej är tillgänglig för envar, om han fått tillgång till handlingen i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt eller därmed jämförbart förhållande;

2. offentliggör uppgift och därvid uppsåtligt åsidosätter tystnads-

skriften uppsåtligt åsidosätter tystnadsplikt som avses i den i 3 § första stycket 3 angivna särskilda lagen.

plikt som avses i den i 3 § första stycket 3 angivna särskilda lagen;

3. när riket är i krig eller omedelbar krigsfara offentliggör uppgift om förhållanden vilkas röjande enligt lag innefattar annat brott mot rikets säkerhet än som anges i 4 §.

## 6 §

Vad 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 § 9, 10 eller 11, må ock, då fråga är om periodisk skrift, på yrkande förordnas att domen skall införas i skriften.

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.

## 8 §

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

I samband med konfiskering av periodisk skrift må, då fråga är om något av de brott som avses i 4 § 1–3, 4, såvida det brottet är att anse som grovt, samt 6 och 7, meddelas förbud att utgiva skriften under viss, av rätten bestämd tid, högst sex månader från det domen i tryckfrihetsmålet vinner laga kraft. Förbud som nu sagts må dock meddelas allenast då riket befinner sig i krig.

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

## 12 kap.

## 3 §

För varje län skola utses jurymän, fördelade i två grupper med sexton jurymän i första gruppen och åtta jurymän i andra gruppen. Jurymännen i andra gruppen skola vara eller hava varit nämndemän vid allmän underrätt.

För varje län skall utses jurymän, fördelade i två grupper med sexton jurymän i första gruppen och åtta jurymän i andra gruppen. Jurymännen i den andra gruppen skall vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.

## 6 §

Juryman, som fyllt sextio år, äge avsäga sig uppdraget. Vill juryman eljest avgå, pröve tingsrätten, om giltigt hinder föreligger för honom att

utöva uppdraget. Upphör juryman att vara valbar, vare uppdraget förfallet.

*Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får genom lag föreskrivas undantag från jurymans rätt att avsäga sig sitt uppdrag.*

#### ANDRA AVDELNINGEN. OM OFFENTLIGA FRAMSTÄLLNINGAR

##### 15 kap.

*Yttrandefriheten i eter- och trådsändningar samt filmer och ljudupptagningar*

##### 1 §

*Varje svensk medborgare är, med de begränsningar som följer av denna förordning, gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att yttra sig i offentliga framställningar genom eter- och trådsändningar och i form av filmer och ljudupptagningar som sprids på annat sätt.*

*Den här angivna friheten har samma syfte som tryckfriheten.*

*Vad som sägs om film i denna förordning avser även videogram och andra upptagningar av rörliga bilder. I 1 kap. 7 § andra stycket föreskrivs att vissa offentliga framställningar skall jämföras med tryckta skrifter.*

##### 2 §

*Den rätt att lämna meddelanden som enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tillkommer envar gäller också när ett meddelande lämnas för offentliggörande genom en offentlig framställning. Detsamma gäller rätten enligt 1 kap. 1 § fjärde stycket att anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande.*

##### 3 §

*Det får inte förekomma att yttranden som är avsedda att framföras genom offentliga framställ-*

ningar 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 förordning, på grund av det kända eller väntade innehållet i en framställning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Utan hinder av första stycket får i lag föreskrivas att offentlig förevisning av filmer skall föregås av granskning och godkännande. Vad som sägs i 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § regeringsformen skall gälla också sådana föreskrifter.

#### 4 §

Det som sägs i 1 kap. 3 § om missbruk av tryckfriheten och medverkan däri skall gälla också i fråga om offentliga framställningar. Likaså skall 1 kap. 4 § tillämpas beträffande dessa.

#### 5 §

Med offentlig framställning avses i denna avdelning en framställning som

1. har sänts som ett program i eter- eller trådsändning, eller
2. har lämnats ut i form av en film eller ljudupptagning för offentlig förevisning eller annan uppspelning eller för försäljning eller spridning på annat sätt.

Med program avses 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.

#### 6 §

Bestämmelserna i detta kapitel samt 16–22 och 24 kap. gäller inte etersändningar från satelliter och inte heller samtidig och oförändrad återutsändning av sådana sändningar genom eter- eller trådsändning. I lag får föreskrivas att det samma skall gälla samtidig och

oförändrad återutsändning av eter- eller trådsändningar från utlandet som inte sker från satelliter.

Bestämmelserna i 2. 4 och 8 §§ samt 18–20 och 22 kap. skall inte tillämpas på program eller delar av program som består i direktsändning av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver sändningsverksamheten.

I lag får föreskrivas att denna förordning inte skall tillämpas på sådana trådsändningar som inte är avsedda för någon större allmänhet.

#### 7 §

Vad som sägs i 1 kap. 8 § andra stycket och 9 § skall gälla också i fråga om offentliga framställningar.

Bestämmelserna i denna förordning hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot reklam i program i eter- eller trådsändningar eller om villkor för sådan reklam.

#### 8 §

Den rätt till anonymitet som föreskrivs i 3 kap. skall gälla också den som har deltagit i tillkomsten av en offentlig framställning som upphovsman eller meddelare eller som har framträtt i denna.

#### 16 kap.

Om framställande och spridning av offentliga framställningar

#### 1 §

Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att bedriva verksamhet för framställning av filmer och ljudupptagningar, för offentlig förevisning av filmer eller uppspelning av ljudupptagningar eller för spridning av sådana upptagningar på annat sätt. Offentlig förevisning av film kan dock föregås av granskning och

godkännande i enlighet med 15 kap. 3 § andra stycket.

Utan hinder av denna förordning gäller vad som föreskrivs i lag i fråga om tillstånd för eter- eller trådsändning av offentliga framställningar och villkor för sådan sändning. Vad som sägs i 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § regeringsformen skall gälla också sådana föreskrifter.

## 2 §

Frågor om rätt att sända program i eter- eller trådsändningar 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 prövningen fråga om ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten, skall frågan på talan av justitiekanslern 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 reklam i program i eter- eller trådsändning som avses i 15 kap. 7 § andra stycket.

## 3 §

I lag får föreskrivas att sådant tillstånd att sända program i eter- eller trådsändning som omfattar hela landet eller en del av detta får ges enbart till någon eller några svenska juridiska personer (programföretag). I sådant fall får villkor för sändningsverksamheten också bestämmas genom avtal. Villkor som avser begränsning av yttrandefriheten skall därvid ha stöd av lag enligt 1 § andra stycket.

Ett programföretag avgör ensamt vilka program som företaget skall sända.

I lag får föreskrivas att en sådan nämnd som anges i 2 § skall granska om program, som programföretagen har sänt, står i överensstämmelse med de föreskrifter eller



villkor som gäller för programverksamheten.

## 4 §

Vad som föreskrivs i 6 kap. 2 § skall gälla också offentliga framställningar.

Utan hinder av denna förordning 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.

## 5 §

Vad som sägs i 4 kap. 4 § och 6 kap. 4 § skall gälla också offentliga framställningar.

## 6 §

Sådana filmer och ljudupptagningar, som framställs i riket och som är avsedda för spridning här, skall förses med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa dem samt om när och var det har skett. Närmare bestämmelser om detta meddelas i lag.

## 7 §

Den som låter framställa en film eller en ljudupptagning och som därvid bryter mot 6 § skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Om en upptagning som avses i 6 § saknar uppgift som är föreskriven där, skall spridaren dömas till böter, högst ettusen kronor. Detsamma skall gälla om en sådan uppgift är oriktig och spridaren känner till detta.

Den som genom offentlig förevisning av en film eller uppspelning av en ljudupptagning eller på annat sätt sprider en sådan upptagning, trots att han vet att den enligt denna förordning har tagits i beslag eller konfiskerats, skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

## 17 kap.

## Om utgivare för offentliga framställningar

## 1 §

Varje offentlig framställning i form av ett program i eter- eller trådsändning eller i form av en film som skall spridas på annat sätt skall ha en utgivare. Utgivaren utses av den som bedriver verksamheten.

Vad som sägs i 5 kap. 2 § andra stycket och 3 § andra stycket skall gälla också utgivare enligt första stycket i denna paragraf.

Uppgift om vem som är utgivare skall vara tillgänglig för allmänheten.

## 2 §

Utses en särskild utgivare för en offentlig framställning i form av en ljudupptagning, skall det som sägs om utgivare i detta kapitel och i 18–23 kap. gälla också sådan utgivare. I lag får föreskrivas att skyldighet att utse utgivare skall gälla även vissa ljudupptagningar.

## 3 §

Närmare bestämmelser om hur utgivare skall utses och om hur uppgift om vem som är utgivare skall hållas tillgänglig för allmänheten meddelas genom lag. För program i eter- eller trådsändning får därvid föreskrivas att utgivare skall utses för varje program eller för hela eller delar av programverksamheten.

## 4 §

Utses en utgivare för hela eller en del av programverksamheten, får utgivaren utse en eller flera ställföreträdare för sig. Vad som sägs om utgivare i 1 § andra och tredje styckena samt 3 § skall gälla också ställföreträdare. Om utgivarens uppdrag upphör, upphör även uppdraget att vara ställföreträdare.

## 5 §

*Den som bryter mot 1 § första stycket skall dömas till böter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårade, 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 3 eller 4 §.*

## 18 kap.

## Om yttrandefrihetsbrott

## 1 §

*De gärningar som anges i 7 kap. 4 och 5 §§ skall anses som yttrandefrihetsbrott, om de begås genom en offentlig framställning och är straffbara enligt lag. Under samma förutsättning skall som yttrandefrihetsbrott anses även sådan olaga våldsskildring, varigenom någon i en film eller i ett program i en eter- eller trådsändning närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att framställningen sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.*

*Gärningar som enligt 7 kap. 2 § inte skall anses som tryckfrihetsbrott skall inte heller anses som yttrandefrihetsbrott, om de begås genom en offentlig framställning.*

*Vad som sägs i 7 kap. 3 § om begränsningar i friheten att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande och att medverka i tillkomsten av tryckta skrifter skall gälla också i fråga om offentliga framställningar. Hänvisningen till 8 kap. skall dock i stället avse 19 kap. Med författare och andra upphovsmän, som inte ansvarar enligt 19 kap., skall jämföras de som framträder i offentliga framställningar.*

## 2 §

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

*Om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott finns bestämmelser i 21 kap. Vad som sägs i 7 kap. 6 § andra stycket andra meningen i fråga om tryckfrihetsbrott i periodisk skrift skall gälla yttrandefrihetsbrott i eter- eller trådsändning. Rätten får besluta att skyldigheten att återge domen skall avse endast ett av rätten gjort sammandrag av denna.*

### 3 §

*Om en film eller ljudupptagning innefattar ett yttrandefrihetsbrott, får den konfiskeras.*

*Vid konfiskering skall alla sådana exemplar förstöras som är avsedda för offentlig förevisning eller uppspelning eller annan spridning. Dessutom skall tillses att föremål som kan användas uteslutande för mångfaldigande av denna film eller ljudupptagning, inte skall kunna användas för att framställa ytterligare exemplar av upptagningen.*

### 19 kap.

#### Ansvarighetsregler

### 1 §

*Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i en offentlig framställning som har en utgivare ligger på denne. Har en ställföreträdare inträtt som utgivare, har han ansvaret.*

*I fråga om andra direktsända program i eter- eller trådsändning än som avses i 15 kap. 6 § andra stycket får i lag föreskrivas att i stället den som framträder i programmet skall ansvara för sin yttranden.*

*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 deras identitet angivits i enlighet med 3 kap. 2 §. De är dock inte ansvariga, om upptagningen lämnats ut för spridning utan deras samtycke eller om*

deras identitet angivits mot deras vilja.

## 2 §

Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i en offentlig framställning ligger på den som är skyldig att utse utgivare

1. om det inte fanns någon behörig utgivare när brottet förövades och det inte heller är fråga om en framställning som avses i 1 § tredje stycket,

2. om utgivaren var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte kunde utöva den befogenhet som han skulle ha och som anges i 5 kap. 3 § andra stycket,

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

4. om utgivaren inte har någon känd hemortsadress i riket och inte heller kan påträffas här under rättegången.

Har en särskild utgivare utsetts för en offentlig framställning i form av en ljudupptagning, men var han inte längre behörig när brottet förövades, eller hade hans uppdrag annars upphört eller förelåg det i fråga om honom något sådant förhållande som anges i 2 § första stycket 2-4, ligger ansvar för yttrandefrihetsbrott på den som har utsett utgivaren.

Har en ställföreträdare inträtt som utgivare, ligger i motsvarande fall ansvaret på utgivaren.

## 3 §

Ansvar för yttrandefrihetsbrott i en ljudupptagning som saknar utgivare ligger på den som har låtit framställa upptagningen, om upphovsmannen och den som framträder i upptagningen inte kan hållas ansvariga enligt 1 § tredje stycket eller var avlidna när upptagningen lämnades ut för spridning enligt 15 kap. 5 §. Detsamma gäller, om upphovsmannen och den som framträder i upptagningen saknar känd hemortsadress i riket

och inte heller kan påträffas här under rättegången.

4 §

Den som genom offentlig förevisning av en film eller uppspelning av en ljudupptagning, som har utgivare, eller på annat sätt sprider sådan upptagning är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i upptagningen, om denna saknar den i 16 kap. 6 § föreskrivna uppgiften om vem som har låtit framställa den och det inte kan klarläggas vem som är ansvarig enligt 1–3 §§.

Den som genom offentlig uppspelning eller på annat sätt sprider en ljudupptagning, som saknar utgivare, är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i upptagningen, om varken upphovsmannen eller den som framträder i upptagningen har angivits i enlighet med 3 kap. 2 § och inte heller den som har låtit framställa upptagningen har angivits i enlighet med 16 kap. 6 § och det inte kan klarläggas vem denne är.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller också om upptagningen är försedd med oriktig uppgift om vem som bedrivit verksamheten och den som sprider upptagningen känner till att uppgiften är oriktig.

5 §

Vid bedömning av frågor om ansvar för yttrandefrihetsbrott tillämpas 8 kap. 11 och 12 §§.

20 kap.

Om åtal och särskilda tvångsmedel

1 §

Bestämmelserna i 9 kap. om tryckfrihetsmål skall gälla också i fråga om yttrandefrihetsmål. I fråga om tid för väckande av allmänt åtal skall därvid gälla att åtal som avser ett program i eter- eller trådsändning skall vara väckt inom sex månader samt att åtal som avser en annan offentlig framställning skall vara väckt inom ett år. I fråga om olaga våldsskildring gäller dock

vad som är föreskrivet i lag om tid för väckande av talan. Den tid inom vilken åtal skall väckas räknas från offentliggörandet enligt 15 kap. 5 § första stycket.

2 §

Vad som sägs i 10 kap. 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 gratis tillställas den som beslaget verkställs hos samt den som har låtit framställa upptagningen. Beviset skall innehålla uppgift om det eller de avsnitt i framställningen som har föranlett beslaget.

21 kap.

Om skadestånd

1 §

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

Om skadestånd på grund av brott som avses i 18 kap. 1 § andra och tredje styckena gäller vad som är föreskrivet i lag.

2 §

Den som enligt 19 kap. bär det straffrättsliga ansvaret för en offentlig framställning ansvarar även för skadestånd. Skadeståndet kan krävas ut också av den som bedriver verksamheten.

I fall som avses i 15 kap. 6 § andra stycket ansvarar gärningsman-

nen för skadestånd i anledning 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 riket när brottet förövas och inte heller kan påträffas i riket under rättegången och ansvaret därför övergår på någon annan enligt 19 kap. 2 eller 3 §, får skadestånd ändå krävas ut även av den förre, i den mån det medges i lag.

### 4 §

Vad som sägs i 8 kap. 12 § och 11 kap. 3–5 §§ skall gälla också i fråga om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott i offentliga framställningar.

### 22 kap.

Om rättegången i yttrandefrihetsmål

### 1 §

Vad som sägs i 12 kap. om tryckfrihetsmål skall gälla också i fråga om motsvarande mål som avser offentliga framställningar. Sådana mål är yttrandefrihetsmål.

### 23 kap.

Om offentliga framställningar från utlandet

### 1 §

Bestämmelserna i 15–22 och 24 kap. är tillämpliga också på sådana filmer och ljudupptagningar som har framställts utom riket och som har lämnats ut för spridning här på det sätt som anges i 15 kap. 5 § första stycket 2. Vad som annars sägs om den som har låtit framställa upptagningen skall därvid i stället gälla den som här i riket lämnar ut den för spridning.

I fråga om rätten att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande och om rätten till ano-



nymitet gäller dessutom vad som sägs i 13 kap. 5 § första och andra styckena. Därvid 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 program i eter- och trådsändning från sändare utom riket och i fråga om andra filmer och ljudupptagningar, som framställs utom riket, än dem som avses i den paragrafen.

24 kap.

Allmänna bestämmelser om offentliga framställningar

1 §

Vad som sägs i 14 kap. 1–3 §§ skall gälla också i fråga om yttrandefrihetsmål.

Bestämmelserna i 14 kap. 5 § är tillämpliga också i fråga om offentliga framställningar.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.
  2. De nya föreskrifterna skall inte tillämpas på program som har gjorts offentliga genom eter- eller trådsändning före ikraftträdandet.
  3. I fråga om filmer och ljudupptagningar som har gjorts offentliga före ikraftträdandet skall de nya föreskrifterna tillämpas med följande undantag:
    - a) Framställningarna skall anses ha gjorts offentliga den dag denna lag trätt i kraft.
    - b) Föreskrifterna i 15 kap. 8 §, 16 kap. 6 § samt 7 § första och andra styckena, 17 kap., 19 kap. 1–4 §§ och 23 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. Sådant ansvar ligger också på den som har låtit framställa upptagningen och på den som genom offentlig uppspelning eller på annat sätt sprider upptagningen.
    - e) I stället för vad som föreskrivs i 21 kap. 2 § gäller att skadestånd kan krävas ut av den som enligt c) och d) bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i en offentlig framställning.

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. De nya föreskrifterna skall inte heller tillämpas på annat brott som har begåtts före ikraftträdandet, om talan har väckts dessförinnan. Skulle en tillämpning av de nya föreskrifterna i det fallet ha lett till frihet från påföljd, får någon sådan dock inte ådömas för gärningen.

## 2 Förslag till

### Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen<sup>1</sup>  
*dels* att 2 kap. 1, 12 och 14 §§ skall ha följande lydelse,  
*dels* att punkt 4 övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen skall upphöra att gälla.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 kap.

##### 1 §

1 § Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

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

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

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

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

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

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

Beträffande tryckfriheten 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 vissa andra uttrycksformer än tryckta skrifter* gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen. I denna finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.

##### 12 §

De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1–5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket får, i den utsträckning som 13–16 §§ medger, begränsas genom lag *eller* genom annan författning *efter bemyn-*

De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1–5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket får, i den utsträckning som 13–16 §§ medger, begränsas genom lag. *Efter bemyndigande i lag får de begränsas ge-*

<sup>1</sup> Regeringsformen omtryckt 1985:866.

*Nuvarande lydelse*

*digande i lag enligt 8 kap. 7 § första stycket 7 eller 10 §.*

*Föreslagen lydelse*

*nom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 7 § första stycket 7 och 10 §. I samma ordning får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas även i de fall som anges i 14 § första stycket andra meningen.*

Begränsning som avses i första stycket får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Förslag till lag som avses i första stycket eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag skall, om det ej förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Utan hinder härav kan riksdagen antaga förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet.

Tredje stycket gäller icke förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag. Det gäller ej heller förslag till lag som enbart angår

1. förbud att röja sådant, som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och vars hemlighållande är påkallat av hänsyn till intresse som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen,

2. husrannsakan eller liknande intrång eller

3. frihetsstraff som påföljd för viss gärning.

Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens vidkommande huruvida tredje stycket är tillämpligt i fråga om visst lagförslag.

## 14 §

*Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot.*

*Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.*

Föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

### 3 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Prop. 1986/87:151

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken  
*dels* att 16 kap. 8 § skall ha följande lydelse,  
*dels* att det i balken skall införas två nya paragrafer, 16 kap. 10 b och  
c §§, av följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

Den som *offentligen eller eljest* i uttalande eller annat meddelande som sprids *bland allmänheten* hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

#### *Föreslagen lydelse*

##### 16 kap. 8 §<sup>1</sup>

Den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

##### 10 b §

*Den som i stillbild eller i en film, ett videogram, ett televisionsprogram eller i andra rörliga bilder skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för olaga våldsskildring till böter eller fängelse i högst sex månader.*

*Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring.*

*Första och andra styckena gäller inte filmer och videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning enligt förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biograf föreställningar m. m. De gäller inte heller filmer och videogram med samma innehåll som ett exemplar som har godkänts av statens biografbyrå.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1982:271.

## 10 c §

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

Första stycket gäller inte filmer och videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning för någon åldersgrupp av barn under femton år vid prövning enligt förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biograf-föreställningar m.m. Det gäller inte heller filmer och videogram med samma innehåll som ett exemplar som har godkänts av statens biografbyrå.

Har upptagningen försetts med ett intyg om att ett exemplar med samma innehåll har godkänts av statens biografbyrå för visning för någon åldersgrupp av barn under femton år, skall inte dömas till ansvar. Vad som har sagts nu gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har lämnat ut upptagningen har insett eller bort insetta.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

#### 4 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 1986/87:151

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup>  
dels att 1 kap. 8 §, 8 kap. 7 § och 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse,  
dels att det i lagen skall införas en bilaga av följande lydelse:

##### Nuvarande lydelse

##### Föreslagen lydelse

1 kap.  
8 §

Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämföras riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos *notarius publicus* och, såvitt avser verksamhet för officiell provning av fordon, Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Nu angivna organ skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos *de organ som anges i bilagan till denna lag, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. De i bilagan angivna organen* skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

8 kap.  
7 §

Sekretess gäller i *kommunal myndighets* verksamhet, som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet, och i *tillsynsverksamhet, som annan än statlig eller kommunal myndighet utövar med avseende på näringslivet*, för uppgift om

Sekretess gäller i verksamhet, som *bedrivs av annan än statlig myndighet och som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet, för uppgift om*

1. enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1. om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

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

16 kap.  
1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2

Att friheten enligt 1 kap. 1 § och 15 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1985:1059.

*Nuvarande lydelse*

samt 5 § 1 och 2 samma förordning. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten, följer av

*Föreslagen lydelse*

1 och 2, 4 § 1–8 och 5 § 1 och 3 samt 18 kap. 1 § samma förordning. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 samt 18 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

2. 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, 9 § radioansvarighetslagen (1966:756), 1 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio eller 11 eller 16 § lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassetidningar eller 2 § lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar

2. 3 kap. 3 § eller 15 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen

8. 6 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.

8. 6 och 6 a §§ lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.

*Bilaga*

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

*Organ*

Folkbildningsförbundet

*Verksamhet*

fördelning av statliga medel mellan länsbildningsförbunden för stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS 1976:1046)

Handelshögskolan i Stockholm

statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander (SFS 1976:1046)

Kungliga Musikaliska akademien

statligt stöd till utbildnings- och utgivningsverksamhet (SFS 1976:1046)

Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien

prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos akademien

Kungliga Svenska Aeroklubben

besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande av luftvärdighetsbevis (SFS 1957:297)

Länsbildningsförbunden

statligt stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS 1976:1046)

Notarius publicus	all verksamhet som notarius publicus (SFS 1981: 1363)	Prop. 1986/87: 151
Regleringsföreningarna Föreningen för mejeriprodukter, ekonomisk förening, Svensk kötthandel, förening u. p. a., Sveriges oljeväxtintressenter, förening u. p. a., Sveriges potatisintressenter, ekonomisk förening, Svensk sockerhandel, ekonomisk förening, Svensk spannmåls-handel, ekonomisk förening och Svensk ägghandel, förening u. p. a.	statligt stöd i marknadsreglerande syfte (SFS 1967: 340)	
Regleringsföreningen Svensk fisk, ekonomisk förening	statligt stöd i marknadsreglerande syfte (SFS 1974: 226)	
Riksprovplatserna Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning, Aktiebolaget Svensk Bilprovning och Apoteksbolaget Aktiebolag	obligatorisk kontroll (SFS 1985: 1105)	
Skolor med enskild huvudman och statligt reglerade anställningar	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos skolan	
Stiftelsen Svenska Institutet	all verksamhet	
Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden	statligt stöd i form av stipendier (SFS 1976: 1046)	
Stiftelserna Nordiska museet, Riksutställningar, Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), Sveriges Tekniska museum och WHO Collaborating Center on International Drug Monitoring	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos stiftelsen (SFS 1976: 1046)	
Svenska föreningen Norden	statligt stöd i form av bidrag till resor och stipendier (SFS 1976: 1046)	
Svenska institutet i Rom	statligt stöd i form av stipendier	
Svenska Språknämnden	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos nämnden (SFS 1976: 1046)	

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.



## 5 Förslag till

Prop. 1986/87:151

### Lag om upphävande av lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag

Härigenom föreskrivs att lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag skall upphöra att gälla vid utgången av år 1988. Lagen tillämpas dock fortfarande i fråga om gärningar begångna före nämnda tidpunkt.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1987-01-19

Närvarande: justitierådet Knutsson, f. d. justitierådet Sterzel, regeringsrådet Tottie.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 27 november 1986 har regeringen på hemställan av statsrådet Wickbom beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i regeringsformen,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om upphävande av lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av kanslirådet Marianne Eliason och hovrättsassessorn Bertil Wennberg.

Föredragningen påbörjades under hand den 17 november 1986, sedan det upplysts att förslagen antagits av regeringen vid allmän beredning. Lagrådsremissen överensstämmer – bortsett från några smärre detaljer av formell art – helt med den under hand föredragna versionen.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

## **Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen**

Remissen utgör slutprodukten av ett drygt sextonårigt arbete med att åstadkomma ett förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten. Åtskilliga praktiskt betydelsefulla nyheter har genomförts tidigare, främst genom en större reform av tryckfrihetsförordningen för ett tiotal år sedan. Det primära syftet med det förslag som nu läggs fram är att till grundlags nivå upphöja ett skydd, som f. n. ges i författningar av lägre valör, och anpassa det så långt som möjligt efter tryckfrihetsförordningens mönster.

Den lagtekniska uppgiften är ganska svår, framför allt därför att så pass många och olikartade medier berörs. Under arbetets gång har också skiftande åsikter kommit till uttryck om vilka led i yttrandefriheten som bör grundlagsskyddas och hur regleringen bör byggas upp. Genom att de sakliga nyheterna nu i huvudsak begränsas till vad som sammanhänger med anpassningen till tryckfrihetsförordningen kan uppmärksamheten särskilt inriktas på att få till stånd ett så gott lagtekniskt system som möjligt. Det kan anmärkas redan inledningsvis, att lagrådet i huvudsak ansluter sig till de sakliga ställningstagandena i remissen.

I fråga om grundlagsskyddets omfattning var utgångspunkten, då massmedieutredningen tillsattes 1970, att åtminstone radio och television borde tas med, sannolikt även film. Yttrandefrihetsutredningens förslag omfattar därutöver sceniska framställningar, utställningar och ljudupptagningar av olika slag. Utredningen har övervägt, om man också bör föra in demonstrations- och mötesfriheterna, men har stannat för att de bör lämnas

utanför. Remissens förslag begränsar sig till, förutom radio och television, film och videogram samt andra ljudupptagningar.

Det långvariga utredningsarbetet har enligt lagrådets mening visat klart, att man i vart fall inte bör gå längre än yttrandefrihetsutredningen. Att föra in t.ex. demonstrations- och mötesfriheterna skulle ge grundlagen ett alltför oenhetligt innehåll. Det skulle leda till bristande stringens utan att, såvitt framgått, medföra några påtagliga vinningar för de medborgerliga friheterna. För den ståndpunkten har man ett starkt stöd i remissyttrandena över yttrandefrihetsutredningens betänkande.

Goda skäl har enligt lagrådets mening anförts för att inte heller låta sceniska framställningar och utställningar omfattas av grundlagsregleringen. Flera av de remissinstanser som företräder de aktuella medierna anser också, att dessa bör hållas utanför. Om det sker är det emellertid enligt lagrådets mening önskvärt, att man såvitt möjligt tar till vara de uppslag till förbättringar på dessa områden, som har kommit fram under utredningsarbetet.

Diskussionen bör således nu begränsas till de medier som omfattas av remissens förslag. Inte heller med den avgränsningen undgår man emellertid problem.

Det är ofrånkomligt att ge radio och television grundlagsskydd om inte själva grundtanken bakom lagstiftningsarbetet skall förfalla. Redan på detta område möter dock en del svårigheter. Delvis hänger dessa samman med den tekniska utvecklingen. Särskilda frågor aktualiseras t.ex. av satellittekniken. En översyn av radiolagstiftningen pågår också genom en särskild utredare, radiolagsutredningen (U 1985:06). Det antyder att tiden kanske egentligen inte ännu är mogen för en grundlagsreglering. Emellertid skulle ett ytterligare uppskov med detta länge förberedda lagstiftningsprojekt knappast vara rimligt. Lagrådet tillstyrker därför i princip remissens förslag i denna del. En översyn av de nya grundlagsreglerna kan dock bli aktuell redan inom en ganska nära framtid.

Större tvekan inställer sig inför förslaget att grundlagsskydda även film och videogram. Som sägs i remissen har dessa medier inte samma betydelse för den fria åsiktsbildningen och det fria informationsflödet – som 15 kap. 1 § andra stycket i remissens lagförslag hänvisar till – som tryckta skrifter, radio och television. De har sin väsentliga betydelse för den konstnärliga och kulturella yttrandefriheten.

Frågan är om ett grundlagsskydd för filmer och videogram verkligen medför sådana fördelar som väger upp de lagtekniska problemen. Regler om t. ex. meddelarskydd och ensamansvar har inte samma betydelse som i fråga om de medier som är grundläggande för samhällsinformationen och den allmänna debatten. En avsevärd nackdel blir i stället att man får in de svårhanterliga problemen med våldsvideogram, pornografiska filmer etc. Med visst fog kan man säga sig att redan de tryckta skrifterna drar med sig tillräckligt av den problematiken.

Man kan således tveka om det är välbetänkt att nu grundlagsskydda film och videogram. Lagrådet vill emellertid från sina utgångspunkter inte motsätta sig remissens förslag. Bl. a. har lagrådet beaktat, att filmen har varit med i diskussionerna under lång tid. Redan innan massmedieutred-

ningen tillsattes hade ett betänkande (SOU 1969:14) lagts fram med förslag till filmlag och filmansvarighetslag.

Ett grundlagsskydd föreslås också för andra ljudupptagningar än sådana som utgör led i radio- eller televisionsprogram, film eller videogram. Det gäller bl. a. grammofonskivor och ljudkassetter. Dessa medier har kommit med först genom yttrandefrihetsutredningen. Remissens motivering är – liksom i fråga om grundlagsskydd för film – utomordentligt kortfattad; den utgör närmast en hänvisning till utredningen och remissyttrandena. Särskilt som remissen inte tar upp någotdera av utredningens båda förslag till lagteknisk lösning, framstår motiveringen som tunn. Man kommer onekligen ganska långt bort från de tryckta skrifterna, som dock är grundlagens kärna, då man för in de ifrågavarande ljudupptagningarna. De lagtekniska problemen ökar väsentligt utöver dem som filmer och videogram drar med sig. Det beror inte bara på att själva begreppsbildningen kompliceras utan också bl. a. på att systemet med ensamansvar i princip görs frivilligt.

Det är svårt att se något riktigt bärande motiv för att ta med dessa ljudupptagningar i grundlagen. Emellertid går det att finna en godtagbar lagteknisk lösning. Lagrådet har därför inte anledning att avstyrka förslaget.

Lagrådet övergår härefter till frågorna om hur det utbyggda grundlagsskyddet bör utformas. Inte mindre än fyra fullständiga förslag har lagts fram. Massmedioutredningen har presenterat ett förslag till massmedigrundlag, som skulle ersätta tryckfrihetsförordningen.

Yttrandefrihetsutredningen har förordat att tryckfrihetsförordningen behålls och att en ny grundlag stiftas vid sidan av den för andra led i yttrandefriheten. Den har också lagt fram ett förslag till en enda, samlad yttrandefrihetsgrundlag och har antytt sympatier för detta alternativ på längre sikt. Remissen har stannat för att man bör bibehålla tryckfrihetsförordningen men tillföra den en andra avdelning med regler om skydd för radio, television m. m.

Även lagrådet finner starka skäl tala mot alternativet med två parallella grundlagar. De synpunkter som anförs på den frågan i remissen förtjänar instämmande. Valet står således mellan att antingen stifta en helt ny grundlag eller bibehålla tryckfrihetsförordningen och i den på något sätt infoga regler om de "nya" medierna. En ny, samlad grundlag har ett klart företräde från allmänna, systematiska synpunkter. Å andra sidan har viktiga skäl också anförts mot en sådan lösning. De sammanhänger främst med att de olika medierna måste regleras olika på flera väsentliga punkter. Man kan inte helt avfärda de farhågor som har uttalats för att en "samman-smält" grundlag skulle kunna leda till en uttunning av skyddet för skrifter enligt den nuvarande tryckfrihetsförordningen.

Lagrådet har för sin del stannat för att i princip ansluta sig till remissens förslag. Därvid har lagrådet lagt avgörande vikt vid att det tryckfrihetsrättsliga skyddet är själva grunden och utgångspunkten för regleringen och att tryckfrihetsförordningen har en lång hävd och en betydande förankring.

En utbyggnad av tryckfrihetsförordningen kan genomföras på olika sätt. Den bästa lösningen hade man sannolikt fått genom att dela upp grundlagen på flera avdelningar, t. ex. en med inledande bestämmelser, en om

allmänna handlingars offentlighet, en om tryckta skrifter etc. Lagrådet vill emellertid inte på detta stadium ifrågasätta någon sådan större omarbetning av remissens förslag utan utgår från den föreslagna uppläggningsen med två avdelningar.

Andra avdelningen i förslaget kan emellertid inte godtas utan en del redaktionella förändringar. Som sägs i remissen är det viktigt att grundlagsreglerna blir så klara och bestämda som möjligt. Lagrådet vill särskilt understryka, att en grundlag med syftet att värna yttrandefriheten måste vara lätt att läsa och tillägna sig. Den grundläggande begreppsbyggnaden måste vara enkel och begriplig och lagreglerna disponeras på ett så pedagogiskt sätt som möjligt.

Från dessa synpunkter kan remissens förslag inte undgå en viss kritik. Lagtexterna har blivit väl krångliga och svårforcerade. De har, som en följd bl. a. av de begrepp som används, kommit att ligga på en alltför hög abstraktionsnivå. Några vinningar i sak som kan väga upp dessa nackdelar föreligger inte.

Enligt lagrådets mening är begreppet "offentliga framställningar" inte tillfredsställande, allra minst som rubrik över andra avdelningen men inte heller som samlingsbeteckning i den följande lagtexten. Det för tanken vilse genom att det språkligt snarare anknyter till sceniska framställningar än till exempelvis radioprogram och grammofonskivor. Lagrådet föreslår i stället att rubriken över andra avdelningen direkt får tala om vad saken gäller, dvs. radio och television samt filmer och ljudupptagningar. Även i lagtexten bör dessa ord användas för att förenkla för läsaren.

Begreppet radio kan lämpligen – liksom i nuvarande lagstiftning – få avse både ljudradio och television. Begreppet film bör, som föreslås i remissen (15 kap. 1 § tredje stycket), omfatta även videogram och andra upptagningar av rörliga bilder.

Lagtexten bör vidare förtydligas genom att den får tala om "radioprogram" i stället för om "program" (remissens 15 kap. 5 § andra stycket). Lagrådet har noterat, att den föreslagna definitionen på program avviker från definitionen i radiolagen. Lagrådet har inte underlag för någon annan bedömning än att förslaget i denna del kan godtas. Det får förutsättas att radiolagstiftningens begrepp anpassas till dem som förs in i grundlagen.

Lagrådets förslag innebär att man inte får någon samlingsbeteckning för de olika medier som kommer i fråga. De alternativ som har övervägts har syntts konstlade; de skulle snarast göra grundlagstexten svårare att förstå. Emellertid är det angeläget att man undviker att betunga lagtexten med uppräknings av de olika medier som avses eller att överhuvudtaget göra de enskilda paragraferna långa och invecklade.

Hur pass lättillgänglig grundlagen blir beror bl. a. på hur den disponeras. Vad som gör den lagtekniska uppgiften svår är, som lagrådet förut framhållit, att olika medier, som kräver speciella regler på en rad viktiga punkter, skall föras samman i en gemensam avdelning. Det går knappast att undvika att lagtexterna blir rätt krångliga, om samtliga medier genomgående behandlas tillsammans. Å andra sidan är det otvivelaktigt en fördel om man i huvudsak kan ansluta till första avdelningens disposition och allmänna mönster.

En viss motsättning visar sig alltså mellan olika synpunkter. Egenvärdet av att följa första avdelningens uppläggning är emellertid inte så stort, att det bör få ta över hänsyn till grundlagens lättillgänglighet. Vissa avsteg är sakligt starkt motiverade.

Radio och film kan utan större olägenheter hållas samman, men svårigheter uppstår om man också tar med de fristående ljudupptagningarna. Lagrådet har funnit att en väsentligt enklare och mera lättillgänglig lagtext kan åstadkommas, om bestämmelserna rörande dessa ljudupptagningar bryts ut och samlas i ett särskilt kapitel i slutet.

Om detta förslag godtas, skulle alltså samtliga kapitel i andra avdelningen utom det sista behandla radio, television och film. En ytterligare förbättring åstadkoms om 16 kap. delas på två, ett om sändning av radioprogram och ett om framställning och visning av filmer. I stället bör remissens 24 kap. utgå och bestämmelserna föras in på lämpliga ställen i andra kapitel.

Lagrådet har överarbetat remissens förslag i enlighet med det sagda.

Innan lagrådet går in på att närmare kommentera lagtexterna, skall en del av de frågor, som tas upp i remissens allmänna motivering, beröras något.

Lagrådet kan i huvudsak instämma i vad som sägs om allmänna utgångspunkter (3.1), men några randanmärkningar bör göras. Onekligen ligger det mycket i påståendet, att det bara i undantagsfall behövs förbättringar av skyddet för medborgerliga fri- och rättigheter i vårt land under normala förhållanden. Det låter sig också sägas, att grundlagsskyddet har sitt främsta värde i krislägen då vår demokrati och yttrandefrihet hotas inom landet eller utsätts för påfrestningar till följd av tryck utifrån. Remissen trycker emellertid enligt lagrådets mening väl starkt på dessa synpunkter.

Man får inte bortse från att grundlagens huvuduppgift rent praktiskt blir att anvisa lösningar på en rad frågor av väsentlig betydelse under normala förhållanden. En del sådana frågor kan få en alltför ytlig behandling om man överbetonar krisperspektivet. Exempel ger de enskildas skydd mot publicitetsskador, ingripande mot kommersiellt missbruk av yttrandefriheten, motverkande av diskriminering m. m.

Flertalet av de sakfrågor, som tas upp i den allmänna motiveringen, är välkända från tidigare diskussioner. Mot slutsatserna har lagrådet i de flesta fall ingen invändning. Detta gäller t. ex. yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda (3.2.2). Hithörande frågor, som vållade stora svårigheter då tryckfrihetsförordningen stiftades, framstår även enligt lagrådets mening som ej ägnade för reglering i grundlag.

Något annorlunda ser lagrådet på de frågor som gäller de enskildas skydd mot publicitetsskador. De tas i remissen upp dels i avsnittet om grundlagsskyddet för den enskildes integritet (3.2.3), dels i avsnittet om rättsgången (3.8). Det gäller här några olika men i sak nära sammanhörande frågor av väsentlig betydelse för de enskilda medborgarna.

I regeringsformens målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § sägs bl. a. att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv. Departementschefen betecknar i lagrådsremissen rätten till skydd för privatlivet som "en av de mest fundamentala fri- och rättigheterna". Samtidigt medger han att

de lagbestämmelser som finns på området kan förefalla ganska begränsade till omfattningen, om man ser på förhållandena i andra jämförbara länder. Detta är ovedersägligen riktigt. Bl. a. i våra nordiska grannländer finns lagregler som ger den enskilde ett skydd mot oberättigat intrång i privatlivets fred. När departementschefen tar avstånd från tanken på en sådan lagstiftning för svensk del hänvisas framför allt till massmediernas självsanerande verksamhet.

Lagrådet kan i stort sett instämma i vad som sägs i remissen då det gäller rätt till gemälen och beriktiganden. Dessa frågor har länge stått i förgrunden både för den allmänna debatten och för självsaneringen. Det finns onekligen goda skäl att även fortsättningsvis lita till andra åtgärder än lagstiftning. Utvecklingen bör dock följas med uppmärksamhet, särskilt naturligtvis på radioområdet där självsaneringen ännu inte har hunnit lika långt som inom pressen.

Större tvekan inger remissens ståndpunkt när det gäller åtgärder mot kränkningar av privatlivets fred. Frågan om lagstiftning mot sådana kränkningar diskuterades av integritetsskyddskommittén i dess slutbetänkande (SOU 1980:8) Privatlivets fred. Fyra ledamöter ansåg att den enskildes privatliv skyddas tillräckligt genom pressens självsanering. En femte ledamot ville förstärka den enskildes skydd genom att införa en möjlighet till ekonomisk ersättning. Övriga tre ledamöter förordade lagstiftning i form av en ny straffbestämmelse i brottsbalken med en hänvisning i tryckfrihetsförordningen. Straffbeläggningen skulle i sin tur medföra skadeståndsrätt för målsäganden.

Vid remissbehandlingen av betänkandet var opinionen ganska jämnt fördelad mellan de båda huvudalternativen. Betänkandet och remissyttrandena överlämnades till yttrandefrihetsutredningen, som för sin del enhälligt avrådde från lagstiftning. Vid remissbehandlingen av utredningens betänkande har frågan tilldragit sig mycket begränsad uppmärksamhet. Av detta drar departementschefen slutsatsen, att en stor majoritet bland remissinstanserna stöder utredningens ståndpunkt, något som skulle betyda att flera av dem ändrat uppfattning sedan de yttrat sig över det tidigare betänkandet.

Lagrådet konstaterar att de pressetiska reglerna – liksom avtalet mellan staten och Sveriges radios programföretag – i och för sig avser att ge ett skydd för den enskildes privatliv. Yttrandefrihetsutredningen har inte ansett sig kunna avgöra om standarden inom pressen, radio och television har stigit eller sjunkit under senare år när det gäller hänsynen till den enskilda människans integritet. Såväl utredningen som departementschefen gör emellertid bedömningen, att läget f. n. inte är oroväckande och att standarden i vårt land är högre än på många andra håll i världen. Att allvarliga integritetskränkningar förekommer i en ingalunda obetydlig omfattning torde dock knappast kunna bestridas. Det kan vara fråga om exempelvis publicering av fotografier som har tagits i hemlighet eller av uppgifter – stundom i form av en fiktiv intervju – om en namngiven persons intima personliga förhållanden.

Publicitet av detta slag kan otvivelaktigt medföra avsevärt lidande och ibland också ekonomisk förlust för den drabbade även i fall då rekvisiten

för ärekränkingsbrott inte är uppfyllda. Någon möjlighet till ekonomisk ersättning torde emellertid inte föreligga. Den enda form av upprättelse som står till buds enligt de utomrättsliga normsystemen är att ett klandrande nämnduttalande skall publiceras. Har ett offentliggörande skett i ett medium, som inte omfattas av något sådant normsystem, kan inte ens ett sådant uttalande utverkas. Det kan inte utan fog ifrågasättas om detta är en tillfredsställande ordning.

I avsaknad av en allmän lagregel till skydd för den personliga integriteten skulle man i och för sig kunna tänka sig att det genom rättspraxis, med utgångspunkt i regeringsformens målsättningsstadgande, utvecklas regler om rätt till skadestånd för den som har utsatts för ett obefogat intrång i sitt privatliv. När det gäller uttalanden i tryckta skrifter torde emellertid 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen lägga hinder i vägen för en sådan utveckling. Detsamma kommer med det remitterade förslaget att bli fallet i fråga om andra grundlagsskyddade medier.

Mot bakgrund av det anförda vill lagrådet för sin del ifrågasätta om det är befogat att avvisa tanken på lagstiftning till skydd för privatlivets fred med en sådan bestämdhet som har skett i remissen. Snarare torde statsmakterna ha all anledning att även i fortsättningen följa utvecklingen på området och bevaka att den fundamentala rättighet det är fråga om inte träds för när.

En i sak näraliggande fråga gäller rättegångssystemets utformning. Jury-systemet har, som redovisas i remissen, varit föremål för diskussion under senare år, särskilt i anslutning till massmedieutredningens arbete. Den uppfattningen har efterhand stabiliserat sig, att juryinstitutionen bör behållas och i princip införas även för de nya medier som blir skyddade genom en utsträckt grundlagsreglering.

Lagrådet har ingen annan uppfattning i själva principfrågan. Det är emellertid viktigt att anlägga ett nyanserat synsätt. Juryinstitutionen har onekligen en stark motivering som ett värn för yttrandefriheten i orostider, men man måste också beakta hur systemet faktiskt fungerar i dag. Sedan länge är läget obestridligen att nästan alla tryckfrihetsmål gäller ärekränkning av enskilda. Det finns ingen anledning att anta, att denna bild kommer att ändras inom överskådlig tid; lagrådet bortser här från olaga våldsskildringar.

Det är uppenbart att skälen för en särskild rättegångsordning inte är lika starka vid alla typer av mål. Motiveringen är svag för att ge massmedierna ett särskilt processuellt skydd vid kränkningar av enskilda medborgare. Givetvis kan även förtalsmål vara av sådant slag, att juryprövning är motiverad. Erfarenheten visar dock att det är ett fåtal mål som inte likaväl skulle kunna prövas av en tingsrätt med nämnd som av en jurydomstol.

Det framstår som klart otillfredsställande, att man i diskussioner om en grundlag som skall trygga den medborgerliga yttrandefriheten skall behöva medge behovet av åtgärder för att "minska motlutet" för enskilda människor som blir kränkta och söker stöd i rättsordningen. Lagrådet delar sålunda den i remissen uttryckta uppfattningen, att möjligheterna att stärka skyddet för målsägandena bör ägnas stor uppmärksamhet i lagstiftningsarbetet. Som en konsekvens härav bör bl. a. frågorna om rättegångsordningen inte betraktas som slutligt avgjorda om detta förslag antas.



För den meningen talar också de nya jurymålen om olaga våldsskildring. Deras antal kan inte uppskattas i dag. Uppenbart är dock att en ordning med en tryckfrihetsjury, som nästan enbart handlägger mål om ärekränkningar och olaga våldsskildringar, kan anses stötande redan från principiella synpunkter. En översyn och utvärdering av jurysystemet bör därför komma till stånd om inte alltför många år.

Frågor om yttrandefriheten och reklamen (3.2.4) har, som nämns i remissen, behandlats i flera sammanhang, men alla förslag som lagts fram har fått rätt mycket kritik. Rättsläget torde i dag vara tillräckligt klart för att man även fortsättningsvis skall kunna klara sig utan närmare regler i tryckfrihetsförordningen. Onekligen blir det emellertid här fråga om en brist i grundlagsregleringen, som gärna borde rättas till i framtiden.

I övrigt vill lagrådet endast helt kort beröra en av de andra frågor rörande tryckfrihetsförordningen, som behandlas i den allmänna motiveeringen (3.3). Yttrandefrihetsutredningen föreslog ett särskilt stadgande om skyldighet för det allmänna att iaktta åsiktsneutralitet vid stödgivning *m. m.* Goda grunder har i och för sig anförts både i remissyttranden och nu av departementschefen för att inte ta med en sådan bestämmelse av mera allmän räckvidd. Lagrådet saknar emellertid en närmare diskussion av möjligheterna att utforma en godtagbar regel i tryckfrihetsförordningen som tar sikte endast på pressen.

Det är obestridligt att det stöd, som sedan länge utgår till dagstidningar i vårt land, har en avgörande betydelse för upprätthållandet av en rimligt allsidig opinionsbildning via pressen. Redan en flyktig blick på stödförordningens utformning gör emellertid klart, att det i princip är enkelt att genom smärre korrigeringar av synbarligen närmast teknisk art åstadkomma väsentliga negativa effekter. Särskilt med tanke på sådana kristider, som ofta återopas i andra sammanhang, är detta inte tillfredsställande.

Frågan är om tryckfrihetsförordningen skulle kunna ge något skydd på denna punkt, även om det inte skulle bli fullgott. Genom att antyda presstödetens existens skulle grundlagen också ge en mera realistisk bild av tryckfriheten i vårt land. Lagrådet vill därför förorda, att frågan om en sådan bestämmelse övervägs under den fortsatta beredningen av detta ärende.

Lagrådet övergår härefter till grundlagstexterna. Mot första avdelningen finns ingen erinran. Rubriken bör dock ändras till "Om tryckta skrifter och allmänna handlingars offentlighet".

Som nämnts tidigare har lagrådet överarbetat den andra avdelningen i remissens förslag. Lagrådets förslag, som även omfattar övergångsbestämmelserna, tas upp i en bilaga till detta protokoll. I anslutning härtill är följande att anföra.

15 kap.

Motsvarar 15 kap. i remissen med undantag för bestämmelserna om ljudupptagningar.

1 §

Paragrafen motsvarar 1 § första stycket i det remitterade förslaget såtillvida att här den grundläggande yttrandefriheten i radio, television och film

slås fast. Med hänvisningen i andra stycket nämnda paragraf till tryckfrihetens syfte åsyftas enligt specialmotiveringen vad som sägs i 1 kap. 1 § andra stycket om "säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning". Detta har getts ett tydligare uttryck i lagrådets förslag. Vidare finns här, av skäl som lagrådet redovisat i det föregående, i fråga om ljudupptagningar endast en erinran om de bestämmelser härom som i lagrådets förslag återfinns i det tillagda 25 kap.

## 2 §

Första stycket inleds med en definition som i förenklande syfte låter begreppet "radio" täcka såväl ljudradion som televisionen. Andra meningens motsvarar den i det remitterade förslaget 5 § andra stycke intagna bestämmelsen av radio- och televisionsprogram. Den tredje meningen har av skäl som närmare kommer att anges vid 6 § tillagts för att klargöra att sändningar från satellit alltid är att betrakta som verkställda från sändare utom riket.

Andra och tredje styckena motsvarar i det remitterade förslaget 1 § tredje stycket och 5 § första stycket 2. Härvid är att anmärka att i lagrådets förslag rekvisitet för förordningens tillämplighet på filmer beskrivs som att filmen "sprids till allmänheten". Begreppet spridning kommer därmed att fortsättningsvis täcka alla i förordningen behandlade offentlighörenden, dvs. både offentlig förevisning av en film och försäljning eller "spridning på annat sätt" av de individuella exemplaren av en film. Om en film återges i ett televisionsprogram är det däremot inte fråga om spridning av filmen i förordningens mening.

## 3–5 §§

Motsvarar 2–4 §§ i remissen.

## 6 §

Motsvarar 6 § i remissen.

Paragrafen behandlar i första stycket sändningar från satelliter. Sådana sändningar kan vara av olika slag (jfr bl. a. prop. 1984/85:199 s. 10 f). I förevarande sammanhang är det två huvudfall som är av intresse. Det ena är när sändningarna från en satellit är avsedda att tas emot direkt av allmänheten. Sändningar från en direktsändande satellit faller in under förordningens definition på program (2 § ovan i lagrådets förslag). Det andra huvudfallet är när satelliten tjänstgör enbart som en s. k. kommunikationssatellit, vars sändningar tas emot av fasta stationer på marken för att från dem överföras till de slutliga mottagarna. I det fallet är det först det senare ledet – den samtidiga och oförändrade återutsändningen – som är att hänföra till förordningens tillämpningsområde. Vad som sänds omedelbart från satelliten är nämligen inte riktat till allmänheten och faller därmed utanför. Vare sig fråga är om direktsändning eller återutsändning kan

programmet eller den ursprungliga sändningen härröra från Sverige eller från utlandet.

Det remitterade förslaget gör i paragrafen undantag för såväl direkt-sändning som återutsändning. Grunden härför anges vara att ett system med utgivare som råder över vad som sänds och ansvarar för innehållet inte kan upprätthållas i fråga om satellitsändningar. Detta skäl har enligt lagrådets mening full bärkraft när det gäller utländska program. Såvitt avser svenska program kan det däremot ifrågasättas om de skall vara undantagna så snart de förmedlas över satellit. I remissen sägs också att *ingenting hindrar att man i fråga om sådana sändningar genom vanlig lag föreskriver ett skydd som motsvarar det i tryckfrihetsförordningen.*

Det är emellertid inte helt klart hur det remitterade förslaget ställer sig till frågan om ett programs ursprung och om detta ursprungs betydelse. Under det att förevarande paragraf i remissen generellt talar om sändningar från satellit rubriceras 23 kap. som "offentliga framställningar från utlandet" och nämns "sändare utom riket" i kapitlets 2 §. Ordvalet i 23 kap. för närmast tankarna till den ursprungliga sändningen och till slutsatsen att alla sändningar av utländska program avhandlas i det kapitlet. Tillämpningsområdet för förevarande paragraf skulle därmed begränsa sig till satellitsändningar av svenska program. Vid föredragningen inför lagrådet har emellertid upplysts att avsikten är att alla sändningar från satelliter – oavsett programmets ursprung – är att betrakta som sådana sändningar som faller under remissens 23 kap. och alltså som sändningar från sändare utom riket. Endast de samtidiga och oförändrade återutsändningarna, vilka sker från fasta stationer i Sverige, kvarstår därmed såsom i systematiskt hänseende jämställda med vanliga programsändningar inom riket. I sakligt hänseende innebär förslaget emellertid att båda huvudfallen av satellitsändningar skall falla utanför förordningens tillämpningsområde, utom såvitt avser meddelar- och anskaffarskyddet.

Lagrådet saknar underlag för att föreslå någon annan principiell lösning än den remissen sålunda eftersträvar. Något skäl att undanta återutsändningarna från 16 kap:s regler om rätt att sända radioprogram finns dock inte enligt lagrådets uppfattning. Detsamma gäller undantaget från 15 kap:s tillämpningsområde.

I systematiskt hänseende skulle förslaget enligt lagrådets mening vinna på att den avsedda skillnaden mellan direktsändning och återutsändning kom till ett tydligare uttryck. Detta kan ske genom att förevarande paragraf får avhandla endast återutsändningarna och att direktsändningarna får komma in under den reglering som tar sikte på de utanför förordningens direkta tillämpningsområde fallande utlandssändningarna, dvs. i lagrådets förslag i 24 kap. 2 §. För att den valda systematiken skall bli fullt tydlig bör klart utsägas att en satellit alltid är att betrakta som en sändare utom riket. Detta kan lämpligen ske i en till 15 kap. 2 § första stycket i lagrådets version fogad hänvisning till 24 kap. 2 §.

7 §

Motsvarar 7 § i remissen.

Med anledning av hänvisningen till 1 kap. 8 § andra stycket vill lagrådet

framhålla följande. I nämnda stycke anges att särskilda lagregler gäller om bl. a. den rätt som tillkommer upphovsmän till litterära och konstnärliga verk. Utvidgningen av TF:s tillämpningsområde aktualiserar frågan om förhållandet till de rättigheter som enligt upphovsrättslagen tillkommer utövande konstnärer, fonogramframställare samt radio- och televisionsföretag. Det kan visserligen med visst fog göras gällande att den privaträttsliga förfoganderätt som regleras i upphovsrättslagen inte innebär någon begränsning av yttrandefriheten och att en erinran om denna rätt i TF därför skulle kunna undvaras (jfr SOU 1983:70 s. 188 f). När nu en sådan erinran har gjorts beträffande upphovsmännen bör emellertid till undvikande av tolkningsproblem motsvarande erinran göras i fråga om de nämnda s. k. närstående rättigheterna. Härigenom klargörs dessutom att även det s. k. katalogskyddet enligt 49 § upphovsrättslagen omfattas. Lagrådet föreslår sålunda att i 1 kap. 8 § andra stycket efter orden "fotografisk bild", inskjuts "om upphovsrätten närstående rättigheter".

Möjligheten enligt 15 kap. 7 § andra stycket att förbjuda och reglera reklam i radio omfattar enligt specialmotiveringen även s. k. åsiktsannonsering. Vad som avses med detta uttryck är oklart. Det synes emellertid inte lämpligt att till begreppet reklam hänföra exempelvis meddelanden från politiska partier, ideella organisationer eller statliga myndigheter, vilka syftar till att påverka mottagarnas attityder och handlande men inte upp bärs av något kommersiellt intresse. En så vidsträckt innebörd överensstämmer knappast med allmänt språkbruk. Härtill kommer att det i reklambegreppet inte ligger att meddelandet skall bekostas av någon annan än sändarföretaget och avse dennes verksamhet. Det torde emellertid inte vara meningen att ett förbud mot åsiktsannonsering skall kunna gälla andra programslag än sådana som införs för en utomstående beställares räkning. Ett längre gående förbud mot spridande av åsikter skulle inte vara förenligt med den nuvarande uppläggnings av bl. a. närradioverksamheten.

Av nu anförda skäl har i lagrådets förslag bestämmelsen om reklam preciserats att gälla kommersiell reklam. Därutöver föreslås en uttrycklig möjlighet att förbjuda s. k. sponsring, dvs. sändning av program som helt eller delvis bekostas av annan på villkor att programmet sänds. Att sådan verksamhet skall kunna förbjudas framgår av den allmänna motiveringen (3.2.4). Denna bestämmelse torde också ge utrymme för förbud mot sådan åsiktsannonsering som åsyftas i remissen.

#### 8 §

Motsvarar 8 § i remissen.

#### 9 §

Motsvarar 24 kap. 1 § andra stycket i remissen och har flyttats till 15 kap., med vars bestämmelser den enligt lagrådets mening har ett nära samband.

Detta kapitel upptar med lagrådets systematik bestämmelser enbart om sändning av radioprogram, varmed enligt definitionen i 15 kap. 2 § första stycket avses även televisionsprogram.

## 1 §

Motsvarar 16 kap. 1 § andra stycket i remissen.

## 2 §

Motsvarar 2 § i remissen.

Den särskilda bestämmelse som i det remitterade förslagets lagtext avser den processuella hanteringen av frågor som tas upp på talan av justitiekanslern har i lagrådets förslag flyttats till 23 kap. och dess föreskrifter om rättegången (23 kap. 1 § tredje stycket).

## 3 §

Motsvarar 3 § i remissen.

Ett huvudsyfte med bestämmelsen är att klargöra att grundlagen tillåter ett koncessionssystem för en nationell radio- och televisionsverksamhet enligt de principer som nu gäller. I remissen har inte lämnats någon motivering till att ensamrätt skall kunna medges också för en del av landet. Det torde emellertid inte vara avsett att ge utrymme för ett system med rent lokala sändningsmonopol. I förtydligande syfte anges därför i lagrådets förslag att tillståndet kan avse hela landet eller en "större del" av detta.

## 4 §

Motsvarar de för radioprogrammen aktuella hänvisningarna i 4 § första stycket och 5 §.

## 17 kap.

Detta kapitel motsvarar det remitterade förslagets 16 kap. såvitt avser bestämmelserna där om filmer. I fråga om innebörden av begreppet spridning i lagrådets förslag hänvisas till anmärkningarna under 15 kap. 2 §.

## 1 §

Motsvarar 16 kap. 1 § första stycket.

## 2 §

Motsvarar 16 kap. 4 och 5 §§.

Motsvarar 16 kap. 6-7 §§. I anslutning till dessa paragrafer vill lagrådet påpeka följande.

Det framgår inte av lagtext och motiv efter vilka kriterier man skall avgöra var en film är framställd. Platsen för själva inspelningen kan inte gärna vara utslagsgivande; filmen kan för övrigt ha spelats in på flera olika orter. Närmare till hands ligger att anknyta till var redigeringen av materialet har ägt rum. En annan möjlighet är att se till var de för spridning avsedda kopiorna har tillverkats. Frågan bör belysas närmare i motiven.

Hänvisningen till den som har låtit framställa en film framstår också som något oklar. I massmedieutredningens förslag användes i detta sammanhang uttrycket producenten, och innebörden av detta uttryck belystes genom en hänvisning till uttalanden av filmcensurutredningen (SOU 1975:49 s. 230). Det är troligt att det nu remitterade förslaget skall innebära detsamma. Däremot torde det inte syfta på exempelvis den som har beställt en filmproduktion.

18 kap.

Motsvarar 17 kap. i remissen.

1 §

Motsvarar 1 § första stycket.

Enligt det remitterade förslaget skall även utgivare för en film utses av "den som bedriver verksamheten". Det synes lagrådet bättre att anknyta till den på andra håll i förslaget begagnade lokutionen "den som låter framställa" en film.

2 §

Motsvarar 1 § andra och tredje styckena.

3-5 §§

Motsvarar 3-5 §§.

I remissens förslag (4 §) sägs bl. a. att ställföreträdare utses av utgivaren. F. n. ankommer denna uppgift enligt 3 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio och 4 § lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar på den som bedriver sändningsverksamheten. Motiven ger inte någon förklaring till att det nu föreslås en grundlagsreglering som avviker från den gällande ordningen. Lagrådet förordar att frågan om vem som skall utse ställföreträdare överlämnas till reglering i vanlig lag.

## 19 kap.

Motsvarar 18 kap. i remissen. vars alla paragrafer erhållit sina motsvarigheter, dock att 1 § andra och tredje styckena har brutits ut och i lagrådets förslag fått bilda en egen paragraf. 2 §. med motsvarande förskjutning av den efterföljande paragrafnumreringen.

## 20 kap.

Motsvarar 19 kap. i remissen. bortsett från de särskilda reglerna om ljudupptagningar, vilka har förts till 25 kap.

## 1 §

Motsvarar 1 § första och andra styckena.

## 2 §

Motsvarar 2 § första och tredje styckena. Ingressen har formulerats om för att det skall stå klart att inte också utgivaren ansvarar i dessa fall.

Första stycket upptar inte någon motsvarighet till punkt 4 i det remitterade förslaget. Denna punkt synes sakna självständig betydelse vid sidan av punkt 1. Av föreskriften i 5 kap. 2 § att en utgivare skall ha hemvist här i landet får nämligen anses följa att den som saknar känd hemortsadress här inte är behörig att vara utgivare.

Andra stycket har anpassats till lagrådets förslag (18 kap. 4 §) att grundlagen inte skall ange vem som har att utse ställföreträdare.

## 3 §

Motsvarar 4 § första och tredje styckena.

Av paragrafens utformning framgår att spridaren kan bli ansvarig endast i fall då något ansvar för utgivare inte kommer i fråga. Med hänsyn härtill behövs inte någon hänvisning till det fallet att det inte kan klarläggas vem som är ansvarig enligt 1 §.

Om det kan klarläggas att den som har låtit framställa en film här själv har hemvist utomlands finns med remissens förslag inte någon möjlighet att göra spridaren ansvarig för yttrandefrihetsbrott. Detta överensstämmer med vad som gäller för tryckta skrifter enligt 8 kap. 10 § första stycket. Ett liknande fall, där spridaren går fri från ansvar enligt förslaget, är att en utomlands framställd film utlämnas till spridning här av någon som själv har hemvist utomlands. På denna punkt avviker förslaget från vad som gäller om tryckta skrifter enligt 13 kap. 3 §.

Lagrådet föreställer sig att situationer av åsyftat slag inte är helt ovanliga. I denna paragraf föreslås att spridaren skall kunna åläggas ansvar även i sådana fall under vissa närmare angivna förutsättningar. Någon principiell invändning torde inte kunna resas mot en på detta sätt begränsad utvidgning av spridarens ansvar.

Motsvarar 5 §.

21 kap.

Bestämmelserna i detta kapitel överensstämmer i sak med 20 kap. i remissen.

22 kap.

Motsvarar 21 kap. i remissen.

13 § har inte upptagits motsvarighet till remissens hänvisning till 19 kap. 2 §. Det synes nämligen inte böra komma i fråga att utkräva ett skadeståndsansvar av den som utsetts till utgivare, om inte denne är straffrättsligt ansvarig. Den bestämmelse i 11 kap. som specialmotiveringen hänvisar till omfattar inte det fallet att utgivaren går fri från ansvar enligt 8 kap.

23 kap.

1 §

Bestämmelsen i första stycket motsvarar 22 kap. 1 § i det remitterade förslaget. Lagrådet har emellertid undvikit termen yttrandefrihetsmål, vilken framstår som alltför vidsträckt.

Bestämmelsen i andra stycket syftar till att klargöra att det inte skall utses särskilda jurymän för tjänstgöring i de mål det här är fråga om.

Tredje stycket gäller sådan talan som enligt 16 kap. 2 § kan väckas av justitiekanslern. Bestämmelser härom finns f. n. i lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar. Enligt 19 § nämnda lag är juryprövning obligatorisk i mål om inskränkningar i sändningsrätten. Någon motsvarighet finns alltså inte till den möjlighet att avstå från sådan prövning som parterna har enligt 12 kap. 2 § första stycket TF. Som motiv för denna ordning har anförts att juryn skall bevaka allmänhetens rätt att i framtiden ta del av sändningar i verksamheten (KU 1985/86:7 s. 34). För att detta system skall kunna upprätthållas föreslås en möjlighet att i lag föreskriva om obligatorisk juryprövning.

2 §

Motsvarar 24 kap. 1 § första stycket i remissen.

24 kap.

Motsvarar 23 kap. i remissen.

1 §

Motsvarar 1 §.

Förslaget i remissen synes leda till att den som importerar en utomlands



framställd film är skyldig att utse en utgivare och kan straffas om han inte gör det. Det kan ifrågasättas om det finns fog för en sådan ordning. Den som utses till utgivare för en redan färdig produkt har i praktiken mycket begränsade möjligheter att påverka dess innehåll. De hänsyn till upphovsmän och andra medverkande som utgör ett väsentligt skäl för systemet med ensamansvar gör sig knappast gällande i sådana fall. Lagrådet föreslår därför att det inte skall vara obligatoriskt att utse utgivare för importerade filmer. Å andra sidan bör det vara möjligt att utse utgivare även för dem. Detta kan vara motiverat exempelvis när en film produceras utomlands för spridning här. Om en importerad film saknar behörig utgivare bör importören alltid vara ansvarig för yttrandefrihetsbrott som förekommer i filmen. Kan inte denne påträffas övergår ansvaret under de förutsättningar som anges i 20 kap. 3 § lagrådets förslag på spridaren.

Bestämmelsen i andra stycket i remissens förslag innebär en viss inskränkning i det skydd för meddelare m. fl. som annars gäller. För att detta skall framgå tydligare har paragrafen disponerats om.

## 2 §

Motsvarar 2 §.

## 25 kap.

I detta kapitel har samlats bestämmelser om ljudupptagningar.

## 1 §

Genom denna paragraf görs reglerna om filmer i princip tillämpliga också på ljudupptagningar. Detta gäller givetvis inte sådana ljudupptagningar som ingår i filmer. För att klargöra detta har i lagtexten ordet "andra" insatts framför "ljudupptagningar".

## 2 §

Genom denna paragraf klargörs att någon förhandsgranskning av ljudupptagningar inte skall få förekomma.

## 3 §

Paragrafen motsvarar 17 kap. 2 § i det remitterade förslaget. I enlighet med vad som föreslås där skall det alltid vara möjligt att utse utgivare för en ljudupptagning, men någon skyldighet att göra detta skall inte gälla annat än om det föreskrivs i lag. Utses en utgivare blir samtliga regler om utgivarens behörighet, ansvar etc. tillämpliga.

## 4 §

För fall då utgivare skall utses enligt bestämmelse i lag gäller samma ansvarighetsregler som för film. Detta följer av 25 kap. 1 §. Utses en

utgivare i annat fall gäller detsamma på grund av föreskriften i 3 §. Om det i ett sådant fall föreligger något förhållande som avses i 20 kap. 2 § blir enligt förevarande paragraf den som har utsett utgivaren ansvarig enligt samma regler som om han hade varit skyldig att göra detta.

#### 5 §

I denna och följande paragrafer regleras ansvaret för yttrandefrihetsbrott i ljudupptagningar för vilka det varken har utsetts eller skall finnas en utgivare. Av formuleringen framgår att bestämmelserna inte blir tillämpliga om en utgivare har utsetts men hans uppdrag upphört. I så fall skall 25 kap. 4 § och 20 kap. 2 § gälla.

Denna paragraf motsvarar 19 kap. 1 § tredje stycket i det remitterade förslaget. I remissens lagtext anges där som en förutsättning för att upphovsmän m. fl. skall vara ansvariga för yttrandefrihetsbrott i en ljudupptagning att deras identitet "angivits i enlighet med 3 kap. 2 §". Innebörden av denna hänvisning är inte helt klar. I 3 kap. 2 § talas nämligen dels om det fallet att författare eller utgivare har angetts på skriften dels om det fallet att någon i skriftlig förklaring eller inför domstol har erkänt sig vara författare eller utgivare. Frågan är om även det senare fallet täcks av hänvisningen i denna paragraf. Detta torde vara innebörden av motsvarande hänvisning i 8 kap. 5 §, som använder ordet "uppgivits". Specialmotiveringen till 19 kap. 1 § ger visserligen närmast intrycket att detsamma inte skall gälla här. Någon motivering för en sådan olikhet har emellertid inte lämnats och lagrådet har därför utgått från att samma regel skall gälla som i fråga om tryckta skrifter.

#### 6 §

Paragrafen motsvarar 19 kap. 3 § i remissen. Lagrådet har vid sin formulering utgått från att regeln skall vara tillämplig bara när hinder föreligger beträffande både upphovsmannen och den som framträder i upptagningen.

#### 7 §

Motsvarar 19 kap. 4 § andra och tredje styckena i remissen.

Lagtexten i remissen innebär att ansvaret inte kan överföras på spridaren, om uppgift finns rörande upphovsmannen och den som framträder i upptagningen men ingen av dessa kan göras ansvarig, exempelvis på grund av att de har avlidit eller har hemvist utomlands. Enligt lagrådets bedömning förefaller det emellertid rimligt att den som sprider en ljudupptagning, vilken saknar föreskriven uppgift om vem som har låtit framställa den, får inträda i dennes ansvar för yttrandefrihetsbrott, oavsett av vilken anledning upphovsmannen och den som framträder i upptagningen går fria från ansvar. Vidare bör, av skäl som har anförts vid 20 kap. 3 §, spridaren under vissa förutsättningar kunna göras ansvarig i stället för den som har låtit framställa upptagningen, om denne har hemvist utomlands.

Av angivna skäl har denna paragraf utformats efter mönster av 20 kap. 3 § i lagrådets förslag.

En av de hänvisningar som omfattas av denna paragraf är hänvisningen i 22 kap. 3 § till 20 kap. 3 §. Denna kommer att avse 6 och 7 §§ i förevarande kapitel. Det har inte ansetts nödvändigt att uttryckligen ange detta.

### Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

#### 16 kap. 8 §

Enligt det remitterade förslaget skall det inte längre för straffbarhet krävas att ett uttalande sprids *bland allmänheten*. När detta rekvisit slopas är motivet i första hand en önskan att motverka organisationer som främjar rasdiskriminering. Enligt departementschefen kan det efter den föreslagna ändringen inte göras gällande att vår lagstiftning inte skulle motsvara våra åtaganden enligt FN:s rasdiskrimineringskonvention. Något förbud mot deltagande i organisationer av åsyftat slag föreslås inte.

Enligt artikel 4 (b) i den nämnda konventionen har konventionsstaterna förbundit sig att olagligförklara och förbjuda organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering samt att förklara deltagande i sådana organisationer som en straffbar handling. Härvid skall enligt artikeln beaktas de principer som omfattas av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och de rättigheter som uttryckligen anges i konventionens artikel 5.

Frågan om införande i svensk lag av ett förbud mot organisationer av angivet slag har, som framgår av remissen, behandlats i flera tidigare lagstiftningsärenden. Härvid har under hänvisning särskilt till brottsbalkens bestämmelser om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering hävdats att svensk lag i praktiken uppfyller konventionens krav.

FN:s rasdiskrimineringskommitté har riktat skarp kritik mot den svenska inställningen och framhållit att Sverige enligt konventionen är bundet att olagligförklara organisationer som främjar rasdiskriminering. Diskrimineringsutredningen, som tidigare inte velat förorda ett förbud, har under intryck av kritiken ändrat uppfattning och i sitt slutbetänkande (SOU 1984:55) uttalat sig för ett förbud. Detta förslag har fått ett blandat mottagande vid remissbehandlingen (prop. 1985/86:98 s. 296–298). Det har avstyrkts av bl. a. justitiekanslern och riksåklagaren, vilka hänvisat till föreningsfriheten och anslutit sig till uppfattningen att konventionens krav är tillgodosedda genom de bestämmelser som finns i brottsbalken.

Lagrådet har förståelse för de argument som departementschefen har anfört mot ett organisationsförbud. Det är emellertid enligt lagrådets mening svårt att komma ifrån att konventionen enligt sina ordalag ålägger staterna att införa ett uttryckligt sådant förbud. Hänvisningen i artikel 4 (b) till förklaringen om de mänskliga rättigheterna torde knappast kunna berättiga en stat att under återopande av yttrande- och föreningsfriheten helt avstå från att meddela ett sådant förbud som konventionen föreskriver. Den i 1970 års lagstiftningsärende återopade föreskrift i konventionens artikel 2.1 (d) som anger att staterna skall genomföra den lagstiftning som

omständigheterna påkallar" synes inte heller kunna tas till intäkt för att underlåta att fullgöra den förpliktelse som artikel 4 (b) ålägger dem.

Enligt lagrådets mening finns sålunda goda skäl för den tolkning av konventionen som ligger till grund för rasdiskrimineringskommitténs kritik. Redan detta förhållande talar med styrka för att Sverige, som traditionellt varit angeläget om att lojalt uppfylla sina folkrättsliga åtaganden, omprövar den avvisande inställningen till ett organisationsförbud. Lagrådet förordar att en sådan omprövning kommer till stånd.

Lagrådet anser det tveksamt om den lagändring som nu föreslås i någon mera betydande mån skulle underlätta bekämpningen av organisationer som verkar för rasdiskriminering. Sådana organisationers utåtriktade propaganda kan redan nu beivras med stöd av paragrafen, och möjligheterna att ingripa mot vad som förekommer vid slutna möten begränsas i praktiken väsentligt av svårigheten att få fram en tillfredsställande utredning.

I remissen åberopas som ett särskilt skäl för att slopa rekvisitet "bland allmänheten" att detta ger upphov till vissa gränsdragningsproblem. Även den föreslagna lydelsen kan emellertid föra med sig svårigheter av detta slag. Vidare kan ifrågasättas om inte paragrafen efter ordalagen får en alltför vidsträckt räckvidd.

Det är enligt remissen inte meningen att paragrafen skall omfatta vad som sker inom den "rent privata sfären". Hur långt denna sfär sträcker sig kan givetvis var svårt att säga. Den torde emellertid kunna vara relativt omfattande, och språkligt sett bör man kunna tala om spridning även inom en sådan sfär. Det synes emellertid knappast påkallat att straffbelägga uttalanden som fälls i ett privat sällskap, ens om de åhörs av ett ganska stort antal personer, och inte heller uttalanden som upprepas vid enskilda samtal med olika individer, såvida det inte är fråga om led i en kampanj. Om rasdiskriminerande uttalanden sprids på ett mera planmässigt sätt, bör man å andra sidan normalt kunna utgå från att spridaren räknar med att hans synpunkter skall nå ut till allmänheten, även om den direkta spridningen är inriktad på en avgränsad grupp. Om, för att anknyta till ett i remissen berört exempel, rasdiskriminerande propaganda sprids bland eleverna i en skola eller de anställda på en arbetsplats eller medlemmarna i en idrottsförening, förefaller det sålunda föga sannolikt att det skulle ligga utanför gärningsmannens uppsåt att materialet skall bli känt utanför skolan, arbetsplatsen eller föreningen.

Mot bakgrund av det sagda är lagrådet närmast benäget att förorda att paragrafens nuvarande lydelse lämnas oförändrad. Denna bör kunna anses på ett tillfredsställande sätt täcka vad som är straffvärt och tillgodose konventionens krav, om man bortser från vad som sker inom rasdiskriminerande organisationer. Införs ett förbud mot sådana organisationer bortfaller det huvudsakliga motivet för lagändringen. I detta sammanhang kan också erinras om att det i paragrafen förekommande uttrycket "offentligen" föreslogs utgå redan vid 1970 års ändring men, efter påpekande av lagrådet, bibehölls för att det klart skulle framgå att paragrafen kan tillämpas också på åtbörder och liknande (prop. 1970:87 s. 127 och 130).

Enligt 5 § videovåldslagen straffbeläggs överträdelse av lagen som sker uppsåtligt eller av oaktsamhet som inte är ringa. När nu reglerna föreslås överförda till brottsbalken sägs inte något om det subjektiva rekvisitet. Detta innebär att endast uppsåtliga gärningar omfattas (jfr 1 kap. 2 § första stycket BrB). Såvitt gäller 10 b § finns inte något att invända mot detta. När sådana gärningar skall bedömas enligt TF:s ansvarighetsregler blir uppsåtspresumtionen i 8 kap. 12 § tillämplig, och den ansvarige kan alltså inte till sitt fredande åberopa att han inte kände till skildringens innehåll. För de former av spridande som ligger utanför TF:s tillämpningsområde bör det vara tillräckligt att uppsåtliga gärningar kan bestraffas.

När det gäller sådana gärningar som avses i 10 c § – där TF:s regler inte blir tillämpliga – vill emellertid lagrådet ifrågasätta om inte möjligheten att döma till straff vid oaktsamhet alljämt har ett berättigande. Annars kan gärningsmannen inte fällas till ansvar, såvida det inte visas både att han kände till upptagningens innehåll och att han insåg att den som upptagningen lämnades ut till var under 15 år.

### Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

Frågan om att utsträcka principen om allmänna handlingars offentlighet till vissa subjekt utanför det egentliga myndighetsområdet har länge varit aktuell. Det har varit naturligt med hänsyn till den vikt, som sedan gammalt fästs vid denna princip i vårt land och till den genomgripande utveckling som formerna för den offentliga förvaltningen har undergått under senare årtionden. Det är tillfredsställande att reformdiskussionen nu omsider börjar avsätta praktiska resultat. Lagrådet tillstyrker därför i princip remissens förslag.

I fråga om det tekniska genomförandet och motiveringarna för olika konkreta ställningstaganden finns det emellertid utrymme för olika bedömningar. Lagrådet vill till en början ifrågasätta om det är en riktig lösning att endast behandla dessa frågor i sekretesslagen. I och för sig har lagrådet ingen invändning mot att regleringen sker i sekretesslagen och en bilaga till denna. Med hänsyn till att det gäller en både praktiskt och principiellt viktig utsträckning av offentligheten talar emellertid starka skäl för att införa en huvudbestämmelse i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Den kan där lämpligen placeras i 5 § som ett andra stycke och ges följande lydelse:

”I lag får föreskrivas att även vissa handlingar hos andra än myndigheter, som handhar förvaltningsuppgifter, skall anses som allmänna handlingar.”

En fråga som enligt lagrådets mening bör övervägas i ett längre perspektiv är, om inte sekretesslagen borde tillföras vissa grundläggande bestämmelser om arkivering. I detta avseende föreligger i dag en principiell brist. Denna kommer, som framgår av remissen, att få större praktisk betydelse, då offentlighetsprincipen utsträcks utanför myndighetsområdet.

Om remissens ställningstaganden i fråga om de organ och verksamheter, där offentlighetsprincipen bör gälla, kan allmänt konstateras, att de präglas

av en utomordentlig försiktighet. Särskilt har lagrådet fäst sig vid resonemang av innebörden, att ett påtagligt intresse av insyn visserligen gör sig gällande men att tillgodoseende av sekretessbehoven skulle göra en reform praktiskt värdelös. Överhuvudtaget gäller att remissens motiveringar i dessa delar kan göras till föremål för invändningar. Med hänsyn till att det nu är fråga om endast de första stegen på vad som får antas bli en vidare utveckling har lagrådet emellertid ansett sig kunna nu godta remissens ställningstaganden.

Förslagen berör endast den statliga sektorn. Motsvarande frågor på den kommunala sidan bereds i annan ordning (jfr Ds C 1985: 13). Med tanke på den väsentliga betydelse, som de kommunaldemokratiska synpunkterna har haft i denna reformdiskussion, vill lagrådet understryka vikten av att lagförslag som rör den kommunala sektorn läggs fram inom en snar framtid.

Remissen i denna del föranleder i övrigt endast påpekandet, att de ändringar som nu föreslås inte bör få någon återverkan på begreppen myndighet och myndighetsutövning, som de bedöms i rättspraxis. Remissen åsyftar inte heller att sekretesslagen eller bilagan till denna skall, t. ex. genom tolkning *e contrario*, få någon sådan effekt. Detta bör möjligen förtydligas, förslagsvis genom att 1 kap. 8 § andra stycket jämkas till följande lydelse:

”Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar skall i tillämpliga delar gälla handlingar hos de organ som anges i bilagan till denna lag, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. De i bilagan angivna organen utgör myndigheter vid tillämpningen av denna lag.”

Motsvarande jämkning bör göras i ingressen till bilagan.

Avslutningsvis bör erinras om att lagrådets förslag till ändrad utformning av tryckfrihetsförordningen inverkar på hänvisningarna i 16 kap. 1 §.

### Övriga lagförslag

Förslagen lämnas utan erinran.

## Andra avdelningen. Om radio och television samt filmer och ljudupptagningar

### 15 kap. Allmänna bestämmelser om radio, television och filmer

1 § Till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning gäller yttrandefrihet i radio och film enligt vad som föreskrivs i denna förordning.

Om andra ljudupptagningar finns bestämmelser i 25 kap.

2 § Med radio avses i denna förordning både ljudradio och television. Med radioprogram avses innehållet i en eter- eller trådsändning, som riktas till allmänheten och är avsedd att tas emot av denna med tekniska hjälpmedel. Om sändningen sker från en satellit eller annan sändare utom riket gäller 24 kap. 2 §.

Förordningen är tillämplig på sådana filmer som sprids till allmänheten genom att förevisas offentligt eller genom att säljas eller tillhandahållas på annat sätt. Vad som sägs om filmer avser även videogram och andra upptagningar av rörliga bilder.

Att vissa radioprogram och filmer skall jämföras med tryckta skrifter framgår av 1 kap. 7 §.

3 § Den rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande som tillkommer envar enligt 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena gäller också offentliggörande i radioprogram och filmer.

4 § Det får inte förekomma att vad som är avsett att framföras i ett radioprogram 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 förordning, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett program, förbjuda eller hindra att det sänds.

I lag får föreskrivas att offentlig förevisning av filmer skall föregås av granskning och godkännande. I övrigt gäller vad som sägs i första stycket också filmer.

I fråga om sådana föreskrifter som avses i andra stycket gäller 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § regeringsformen.

5 § Vad som sägs i 1 kap. 3 och 4 §§ om missbruk av tryckfriheten och medverkan däri skall gälla också i fråga om radioprogram och filmer.

6 § Bestämmelserna om radioprogram i 18–22 kap. gäller inte samtidig och oförändrad återutsändning av sändningar från satelliter. I lag får föreskrivas att undantag skall gälla också när andra sändningar från utlandet återutsänds på samma sätt.

Bestämmelserna i 3, 5 och 8 §§ samt 19–21 och 23 kap. skall inte tillämpas på radioprogram eller delar av program, som består i direkt-sändning av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver sändningsverksamheten.

I lag får föreskrivas att denna förordning inte skall tillämpas på sådana trådsändningar av radioprogram som inte är avsedda för någon större allmänhet.

7 § Vad som sägs i 1 kap. 8 § andra stycket och 9 § skall gälla också i fråga om radioprogram och filmer.

Bestämmelserna i denna förordning hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot kommersiell reklam i radioprogram och villkor för sådan reklam eller om förbud mot sändning av program, som helt eller delvis bekostas av annan på villkor att programmet sänds.

8 § Den rätt till anonymitet som föreskrivs i 3 kap. skall gälla också den som har deltagit i tillkomsten av ett radioprogram eller en film som upphovsman eller meddelare eller som har framträtt i programmet eller filmen.

9 § Vad som sägs i 14 kap. 5 § gäller också i fråga om radioprogram och filmer.

## 16 kap. Om sändning av radioprogram

1 § I lag får meddelas föreskrifter om tillstånd för sändning av radioprogram och villkor för sådan sändning. I fråga om sådana föreskrifter gäller 2 kap. 12 § andra– femte styckena och 13 § regeringsformen.

2 § 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. Ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten får dock beslutas endast av domstol på talan av justitiekanslern. Detta gäller inte vid överträdelse av sådana föreskrifter eller villkor som avses i 15 kap. 7 § andra stycket.

3 § I lag får föreskrivas att sådant tillstånd att sända radioprogram som omfattar hela landet eller en större del av detta får ges enbart till en eller några svenska juridiska personer (programföretag). I sådant fall får villkor för sändningsverksamheten bestämmas genom avtal. Villkor som innebär begränsning av yttrandefriheten skall därvid ha stöd av lag enligt 1 §.

Ett programföretag avgör själv om ett program skall sändas.

I lag får föreskrivas att en sådan nämnd som anges i 2 § skall granska om program som ett programföretag har sänt står i överensstämmelse med de föreskrifter och villkor som gäller för sändningsverksamheten.

4 § Vad som föreskrivs i 4 kap. 4 § och 6 kap. 2 § skall gälla också radioprogram.

## 17 kap. Om framställning och spridning av filmer

1 § Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att bedriva verksamhet för framställning och spridning av filmer. För rätt att offentligt förevisa film kan dock krävas granskning och godkännande enligt 15 kap. 4 § andra stycket.

2 § Vad som föreskrivs i 4 kap. 4 § samt 6 kap. 2 och 4 §§ skall gälla också filmer. Hänvisningen i 6 kap. 4 § till 3 § skall därvid avse 4 § i detta kapitel.

Utän hinder av denna förordning 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.



3 § Filmer som framställs här i riket och är avsedda att spridas här skall förses med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa filmen samt om när och var den har framställts. Närmare bestämmelser om detta meddelas i lag.

4 § Den som låter framställa en film och därvid bryter mot 3 § skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som sprider en film som saknar i 3 § föreskriven uppgift skall dömas till böter, högst ettusen kronor. Detsamma gäller om en sådan uppgift är oriktig och han känner till detta.

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

## 18 kap. Om utgivare

1 § Radioprogram skall ha en utgivare. Denne utses av den som bedriver sändningsverksamheten.

En film som framställs här i riket och skall spridas här skall ha en utgivare. Denne utses av den som låter framställa filmen.

2 § Vad som sägs i 5 kap. 2 § andra och tredje styckena och 3 § andra stycket skall gälla också utgivare för radioprogram och filmer. Uppgift om vem som är utgivare skall vara tillgänglig för allmänheten.

3 § Närmare bestämmelser om hur utgivare skall utses och om hur uppgift om utgivaren skall hållas tillgänglig meddelas i lag. I fråga om radioprogram får föreskrivas att utgivare skall utses för varje program eller för hela eller delar av programverksamheten.

4 § I lag får föreskrivas om ställföreträdare för utgivare som har utsetts för hela eller en del av programverksamheten. Vad som sägs om utgivare i 2 och 3 §§ skall gälla också ställföreträdare.

5 § Den som bryter mot 1 § skall dömas till böter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårade, till fängelse i högst ett år.

I lag får föreskrivas straff för den som bryter mot en föreskrift i lag som har meddelats med stöd av 3 eller 4 §.

## 19 kap. Om yttrandefrihetsbrott

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

Under samma förutsättningar skall som yttrandefrihetsbrott anses även sådan olaga våldsskildring, varigenom någon i ett radioprogram eller en film i 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 § inte skall anses som tryckfrihetsbrott skall inte heller anses om yttrandefrihetsbrott.

Vad som sägs i 7 kap. 3 § om den som meddelar eller anskaffar uppgifter eller underrättelser för offentliggörande eller som medverkar i tillkomsten av en tryckt skrift skall gälla också i fråga om radioprogram och filmer.

Hänvisningen till 8 kap. skall dock i stället avse 20 kap. Med författare eller annan upphovsman jämställs härvid den som framträder i ett radioprogram eller en film.

Prop. 1986/87:151

**3 §** 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 22 kap. Vad som sägs i 7 kap. 6 § andra stycket andra meningen om tryckfrihetsbrott i periodisk skrift skall gälla yttrandefrihetsbrott i radioprogram. Rätten får besluta att skyldigheten att återge domen skall avse endast ett av rätten gjort sammandrag av denna.

**4 §** En film som innefattar ett yttrandefrihetsbrott får konfiskeras.

Vid konfiskering skall alla sådana exemplar förstöras som är avsedda för spridning. Dessutom skall tillses att föremål, som kan användas uteslutande för att mångfaldiga filmen, inte skall kunna användas för att framställa ytterligare exemplar av den.

## **20 kap. Ansvarighetsregler**

**1 §** För yttrandefrihetsbrott i ett radioprogram eller en film ansvarar utgivaren. Har en ställföreträdare inträtt som utgivare, har han ansvaret.

I fråga om andra direktsända radioprogram än sådana som avses i 15 kap. 6 § andra stycket får i lag föreskrivas att den som framträder i programmet själv skall ansvara för sina yttranden.

**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 5 kap. 3 § andra stycket, eller
3. uppgift om utgivaren inte har hållits tillgänglig för allmänheten på föreskrivet sätt.

Har en ställföreträdare inträtt som utgivare och var han inte behörig eller hade hans uppdrag upphört eller förelåg beträffande honom något förhållande som anges i första stycket 2 eller 3, ansvarar den som har utsett ställföreträdaren.

**3 §** I stället för den som anges i 2 § ansvarar den som sprider en film för yttrandefrihetsbrott i denna, om filmen saknar i 17 kap. 3 § föreskriven uppgift om vem som har låtit framställa den samt det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i riket 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 sådan 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.

**4 §** Vid bedömning av frågor om ansvar för yttrandefrihetsbrott tillämpas 8 kap. 11 och 12 §§.

## **21 kap. Om åtal och särskilda tvångsmedel**

**1 §** Bestämmelserna i 9 kap. om tryckfrihetsmål skall gälla också mål om radioprogram och filmer. Hänvisningen i 9 kap. 5 § till 8 kap. skall därvid i

stället avse 20 kap.

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott skall väckas är i fråga om radioprogram sex månader från det att programmet sändes och i fråga om film ett år från det att filmen lämnades ut för spridning. Åtal för olaga våldsskildring får dock väckas inom den längre tid som är föreskriven i lag.

**2 §** Vad som sägs i 10 kap. om beslag av tryckta skrifter på grund av tryckfrihetsbrott skall gälla också i fråga om beslag av filmer på grund av yttrandefrihetsbrott.

Varje beslut om beslag skall ange det eller de avsnitt i filmen som har föranlett beslaget. Detta gäller endast de särskilda rullar eller liknande delar av filmen där dessa avsnitt förekommer.

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

## **22 kap. Om skadestånd**

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

Om skadestånd på grund av brott som avses i 19 kap. 2 § gäller vad som är föreskrivet i lag.

**2 §** Den som enligt 20 kap. bär det straffrättsliga ansvaret ansvarar även för skadestånd. Skadeståndet kan krävas ut också av den som bedriver sändningsverksamheten eller har låtit framställa filmen.

I fall som avses i 15 kap. 6 § andra stycket ansvarar gärningsmannen för skadestånd på grund av brott som han begår i sändningen. Skadeståndet kan krävas ut också av den som bedriver sändningsverksamheten.

**3 §** Om den som skulle bära det straffrättsliga ansvaret inte har någon känd hemortsadress i riket när brottet förövas och inte heller kan påträffas här under rättegången och ansvaret därför övergår på någon annan enligt 20 kap. 3 §, får skadestånd ändå krävas ut av den förre, i den mån det medges i lag.

**4 §** Vad som sägs i 8 kap. 12 § och 11 kap. 3–5 §§ skall gälla också i fråga om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott i radioprogram och filmer.

## **23 kap. Om rättegången**

**1 §** Vad som sägs i 12 kap. skall gälla också i fråga om motsvarande mål som avser radioprogram och filmer. Hänvisningen i 12 kap. 2 § till 8 kap. skall därvid avse 20 kap.

De som utsetts till jurymän för tryckfrihetsmål skall också vara jurymän i mål om radioprogram och filmer.

Sådan talan av justitiekanslern som avses i 16 kap. 2 § skall prövas i samma ordning som tryckfrihetsmål. Därvid skall vad som sägs i 12 kap. rörande frågan om brott föreligger i stället avse frågan om justitiekanslerns talan skall bifallas. I lag får föreskrivas att denna fråga alltid skall prövas av jury.

2 § Vad som sägs i 14 kap. 1–3 §§ skall gälla också mål om radioprogram och filmer.

Prop.1986/87:151

#### **24 kap. Om utländska radioprogram och filmer**

1 § Bestämmelserna i 15–23 kap. är tillämpliga också på sådana filmer som framställs utomlands och lämnas ut för spridning här. I fråga om rätten att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande och om rätten till anonymitet gäller dock vad som sägs i 13 kap. 5 § första och andra styckena.

Utgivare behöver inte utses för sådana filmer som avses i första stycket. Vad som annars sägs om den som har låtit framställa en film skall i stället gälla den som här i riket lämnar ut filmen för spridning. Vid tillämpning av 20 kap. skall denne jämföras med den som är skyldig att utse utgivare.

2 § Det som enligt 1 § första stycket gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser och att vara anonym skall gälla också utländska radioprogram samt andra filmer som framställs utomlands än dem som avses i den paragrafen.

#### **25 kap. Om ljudupptagningar**

1 § Vad som föreskrivs om filmer i 15–24 kap. skall gälla också andra ljudupptagningar med nedan angivna undantag. Vad som sägs om offentlig förevisning av en film skall därvid avse offentlig uppspelning av en ljudupptagning.

2 § Bestämmelserna i 15 kap. 4 § andra stycket och 17 kap. 1 § om granskning och godkännande skall inte gälla ljudupptagningar.

3 § Vad som sägs i 18 kap. 1 § andra stycket om skyldighet att utse utgivare gäller i fråga om ljudupptagningar endast för de fall som föreskrivs i lag. Övriga bestämmelser om utgivarar gäller även i andra fall när en sådan utses.

4 § Om utgivare har utsetts för en ljudupptagning utan att skyldighet därtill förelagat, skall vid tillämpning av 20 kap. den som utsett utgivaren jämföras med den som är skyldig att utse utgivare.

5 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i en ljudupptagning, för vilken inte har utsetts eller skall finnas 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 3 kap. 2 §. 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.

6 § Den som har låtit framställa en ljudupptagning som avses i 5 § ansvarar för yttrandefrihetsbrott i denna, om

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

7 § I stället för den som anges i 6 § ansvarar den som sprider ljudupptagningen för yttrandefrihetsbrott i denna, om upptagningen saknar i 17 kap. 3 § föreskriven uppgift om vem som har låtit framställa den samt det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i riket 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 sådan uppgift innebär att den som har låtit framställa ljudupptagningen har hemvist utomlands eller om uppgiften är oriktig och den som sprider ljudupptagningen känner till detta.

8 § I fråga om sådana ljudupptagningar som avses i 5 § skall hänvisningar till 20 kap. i stället avse 5–7 §§ i detta kapitel.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.
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 här i riket före ikraftträdandet skall de nya föreskrifterna tillämpas med följande undantag:
  - a) Filmen eller ljudupptagningen skall anses ha blivit utlämnad för spridning den dag denna lag träder i kraft.
  - b) Föreskrifterna i 15 kap. 8 §, 17 kap. 3 § samt 4 § första och andra styckena, 18 kap., 20 kap. 1–3 §§ samt 25 kap. 3–8 §§ skall inte tillämpas.
  - c) Den som sprider en film är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i denna, om spridningen skulle ha varit straffbar även enligt äldre bestämmelser.
  - d) Ansvar 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 den som sprider denna, allt under förutsättning att deras handlande skulle ha varit straffbart även enligt äldre bestämmelser.
  - e) I stället för vad som föreskrivs i 22 kap. 2 § första stycket gäller att skadestånd kan krävas ut av den som bär det straffrättsliga ansvaret enligt c) eller d).
  - f) De nya föreskrifterna tillämpas inte på spridning före ikraftträdandet 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 brottspåföljd, får dock någon sådan inte ådömas.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 april 1987

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, S. Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hultström, Lindqvist, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Wickbom

---

## Proposition om ändringar i tryckfrihetsförordningen m. m.

### 1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande (beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde 1986-11-27) över förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i regeringsformen,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om upphävande av lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

#### *Yttrandefriheten i radio, TV, filmer, videogram och ljudupptagningar*

Lagrådet har i allt väsentligt anslutit sig till de ställningstaganden i sak som redovisas i remissen samt i princip godtagit den lagtekniska utformning av ett utbyggt grundlagsskydd för yttrandefriheten som jag där har föreslagit. Lagrådets yttrande ger mig därför inte anledning att förorda några mera genomgripande ändringar i förhållande till lagrådsremissens förslag. Som jag strax återkommer till vill jag dock nu inte förorda att de remitterade förslagen genomförs till alla delar.

I enlighet med vad jag nyss anförde har lagrådet i princip anslutit sig till bl. a. ställningstagandena i remissen beträffande *grundlagsskyddets omfattning i fråga om olika uttrycksformer* och *den lagtekniska lösningen*, nämligen att TF byggs ut med en ny, andra avdelning som innehåller regler om yttrandefriheten i radio, TV, filmer, videogram och ljudupptagningar.

Frågan om i vilken författning en viss reglering lämpligen bör ingå är till sin natur huvudsakligen ett juridisk-tekniskt spörsmål och har normalt begränsad saklig betydelse. I detta lagstiftningsärende har frågan emellertid på många håll ansetts ha avgörande vikt. Jag vill därför i det följande

först beröra frågan om den lagtekniska metoden för att ge grundlagsskydd åt yttrandefriheten i radio, TV och de övriga nyss nämnda medierna.

Denna fråga tilldrog sig stor uppmärksamhet vid remissbehandlingen av YFU:s betänkande, och jag redovisade i remissprotokollet utförligt motiven för den lösning som jag där föreslog.

Jag kan nu konstatera att lagrådet delar min bedömning att man inte bör välja alternativet med en ny grundlag som bygger på tanken på en sammanhållen reglering av både tryckta skrifter och andra medier, i enlighet med den modell som YFU presenterade i en bilaga till sitt huvudbetänkande men som utredningen inte själv förordade i nuvarande läge. Vidare anser lagrådet liksom jag och ett stort antal remissinstanser att starka skäl talar mot YFU:s förslag med en ny grundlag för de nya medierna vid sidan av TF.

Den lösning som jag föreslog i remissen innebär att grundlagsregleringen av tryckfriheten behålls oförändrad i TF och att skyddet för de andra aktuella medierna regleras i den föreslagna nya andra avdelningen till förordningen. I enlighet med vad jag har utvecklat i remissprotokollet undviker man därmed de nackdelar som otvivelaktigt är förenade med de båda av YFU diskuterade alternativen.

Självfallet har jag övervägt även andra tänkbara lösningar. Den risk för oklarheter i rättstillämpningen – och därmed även för försvagning av yttrandefriheten – som för mig utgör huvudskälet mot YFU:s förslag skulle i och för sig kunna undvikas, om man väljer en delvis annan utformning av en ny grundlag än den som YFU har förordat. Man skulle nämligen i den nya grundlagen kunna i stor utsträckning hänvisa till TF:s regler om tryckta skrifter, ungefär så som har skett i den andra avdelningen i det remitterade förslaget till ändringar i TF. Inte heller en särskild grundlag utformad efter dessa linjer är emellertid något bra alternativ. En grundlag bör stå på egna ben.

Kvar står vidare att man – som jag ser det – på goda grunder kan sätta i fråga, om inte området för den nya grundlagen blir alltför begränsat för att tanken på en sådan framstår som rimlig. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att vissa av YFU:s förslag i övrigt inte synes kunna föras vidare på de skäl som har anförts i remissprotokollet och som lagrådet i allt väsentligt har godtagit. Redan att välja rubrik för en sådan grundlag skulle erbjuda svårigheter: man skulle knappast kunna använda den av YFU föreslagna rubriken "yttrandefrihetsgrundlag".

Jag anser därför att den lösning som förordas i lagrådsremissen erbjuder avgörande fördelar från både saklig och systematisk synpunkt i förhållande till de olika tänkbara alternativen.

I den allmänna debatten har det emellertid sedan lagrådsremissen publicerades gjorts gällande att denna lösning skulle innebära risker för tryckfriheten. Den bakomliggande tanken förefaller vara att det tryckta ordet skulle kunna komma att drabbas av krav på inskränkningar som i första hand riktar sig mot andra medier. Eftersom skyddet för de nya medierna inte kan göras fullt ut lika omfattande som det som i dag gäller för tryckfriheten har man vidare hävdat att det skulle föreligga en "smittorisk" av innebörd att tryckfriheten skulle kunna drabbas av inskränkningar t. ex. vad gäller etableringsrätten.

Som jag har framhållit redan i remissprotokollet (avsnitt 3.1) är det en given utgångspunkt för mig att grundlagsskyddet för tryckfriheten inte får försvagas därför att andra uttrycksformer ges ett liknande skydd. Jag kan emellertid inte finna farhågorna för en sådan utveckling befogade. Vad som framför allt bär upp det konstitutionella skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna är ett levande engagemang för de värden för vilka dessa fri- och rättigheter är ett uttryck. Det engagemanget är i dag starkt till förmån för tryckfriheten. Det finns ingen anledning att tro att det skulle påverkas av den lagtekniska lösning som väljs. Jag kan ändå hysa viss förståelse för det angivna resonemanget om risker för tryckfriheten till den del det anförts som argument mot tanken på en sammanhållen grundlag av den typ som YFU diskuterade. Men gentemot den lösning som jag har förordat – vilken innebär att man både formellt och sakligt behåller nuvarande grundlagsreglering av tryckfriheten och reglerar yttrandefriheten för övriga medier separat – saknar argumentet bärkraft.

I den mån valet av lagteknisk lösning över huvud taget skulle ha någon betydelse när det gäller en teoretisk risk för uttunning av tryckfriheten synes man med större fog ha anledning att tveka inför tanken på en särskild grundlag vid sidan av TF. En sådan fristående grundlag skulle ju till sin dignitet framträda som jämställd med TF. Det skulle med denna lösning snarast ligga närmare till hands att åberopa lösningar beträffande de "nya" medierna till stöd för motsvarande ändring i fråga om det tryckta ordet än med en ordning där de senare medierna behandlas i en särskild avdelning till en i övrigt sakligt sett oförändrad TF.

Till detta kommer att en särskild yttrandefrihetsgrundlag kan komma att ses som något av ett mediepolitikens experimentområde. Det kan inte uteslutas att en sådan utveckling på lång sikt skulle innebära risker för tryckfriheten lika väl som för yttrandefriheten i övriga medier.

Min bedömning av vilka förslag som nu bör föreläggas riksdagen grundar sig emellertid också på andra omständigheter än dem som jag hittills har uppehållit mig vid.

Vid grundlagsändringar av den typ som här är aktuell eftersträvas normalt en förhållandevis bred enighet i riksdagen. Det får i nuvarande läge bedömas som osäkert om en sådan bred enighet finns i fråga om den lagtekniska lösningen av hur man bör skapa ett utbyggt grundlagsskydd för fler medier än det tryckta ordet. Denna situation är enligt min mening mycket beklaglig, eftersom den som jag ser det måste få till följd att frågan inte kan lösas i detta sammanhang. Ytterligare beredning måste äga rum, och denna bör naturligtvis ske på ett sådant sätt att företrädare för riksdagspartierna i någon form deltar i beredningen. Jag förordar därför att frågan om en förstärkning av grundlagsskyddet för radio, TV, filmer, videogram och ljudupptagningar bryts ut. Däremot föreslår jag att de grundlagsändringar m. m. som avser tryckta skrifter redan nu blir föremål för förslag till riksdagen.

Mitt ställningstagande kan i stort sägas gå ut på att lagrådsremissens förslag, efter vissa justeringar som främst föranleds av lagrådets yttrande, tas upp i en första etapp utom såvitt gäller tillägget av en ny, andra avdelning i TF och att man i det fortsatta beredningsarbetet undersöker,



### Övriga frågor

Lagrådet har gett uttryck för viss tvekan när det gäller mina överväganden om *grundlagsskyddet för den enskildes integritet* (avsnitt 3.2.3). Efter en utförlig diskussion har lagrådet ifrågasatt om det är befogat att avvisa tanken på lagstiftning till skydd för privatlivets fred med en sådan bestämdhet som enligt lagrådets uppfattning har skett i remissen. Enligt lagrådet har statsmakterna all anledning att följa utvecklingen på området och bevaka att den fundamentala rättighet det är fråga om inte träds för när.

För min del vill jag bara deklarerat att jag givetvis även i fortsättningen avser att vara observant på hur massmedierna utnyttjar sin frihet på detta område. I nuvarande läge finns emellertid som jag ser det inte tillräckliga skäl att inta någon annan ståndpunkt än den som återspeglas i remissen.

I fråga om förhållandet mellan *tryckfriheten och reklamen* (avsnitt 3.2.4) noterar jag att lagrådet har uttalat att rättsläget i dag torde vara tillräckligt klart för att man även fortsättningsvis skall klara sig utan närmare regler i TF. Lagrådet anser dock att det här blir fråga om en brist i grundlagsregleringen som gärna borde rättas till i framtiden.

För egen del anser jag det svårt att nu med bestämdhet utlova en framtida reglering på området. Som framgår av min redogörelse har det, trots flera utredningsförslag, inte gått att finna en lösning som skulle kunna tänkas tillgodose de olika intressen som gör sig gällande.

Lagrådet har anslutit sig till ståndpunkten att någon mera allmän regel om *åsiktsneutralitet vid samhällelig stödgivning* (avsnitt 3.3) inte bör införas men säger sig sakna en närmare diskussion av möjligheterna att utforma en godtagbar regel i TF som tar sikte endast på pressen. Lagrådet förordar att frågan om en sådan bestämmelse övervägs under den fortsatta beredningen av ärendet.

Själv vill jag först erinra om 57 § förordningen (1981:409) om statligt stöd till dagstidningar. Den paragrafen innehåller en regel om att presstödsnämnden vid tillämpningen av förordningen inte får ta hänsyn till vare sig en tidnings politiska inställning eller till dess ställningstagande i enskilda frågor. Man kan naturligtvis överväga om denna och andra presstödsbestämmelser bör ges i form av lag (jfr KU 1975/76:46 s. 20). Den principiella neutralitet som har lagts till grund för utformningen av presstödet är ju av stor betydelse. Den är nödvändig för att stödet skall främja den allsidiga upplysning, som TF syftar till att säkerställa.

Mot vad lagrådet har anfört kan dock invändas att TF inte heller i övrigt ger någon fullständig bild av tryckfriheten ur alla aspekter. En grundlagsregel om enbart presstödet skulle vidare te sig oegentlig med tanke på att TF omfattar alla tryckta skrifter. Enligt min mening saknas tillräcklig anledning att låta presstödet existens återspeglas i TF. Principen om neutralitet kommer ju ändå även i fortsättningen att följa av grunderna för såväl TF som RF.

På grund av det anförda finner jag inte skäl att nu inta någon annan ståndpunkt i fråga om neutralitetsregeln än den som framgår av remissprotokollet. Jag vill dock erinra om att presstödet för närvarande ses över av utredningen (U 1985:11) om det statliga stödet till dagstidningar. Om resultatet av den översynen skulle ge anledning till det, får frågan om neutralitetsregelns konstitutionella valör tas upp till nya överväganden.

Lagrådet har i fråga om *jurysystemet* (avsnitt 3.8) ingen annan uppfattning än jag i själva principfrågan att juryinstitutionen bör behållas och införas även för de nya medier som enligt remissen skulle bli skyddade genom en utsträckt grundlagsreglering.

Enligt lagrådet är det emellertid viktigt att anlägga ett nyanserat synsätt. Lagrådet anser att det är uppenbart att skälen för en särskild rättegångsordning inte är lika starka vid alla typer av mål. Motiveringen är svag för att ge massmedierna ett särskilt processuellt skydd vid kränkningar av enskilda medborgare. Givetvis kan även förtalsmål vara av sådant slag, att juryprövning är motiverad. Erfarenheten visar dock att det är ett fåtal mål som inte likaväl skulle kunna prövas av en tingsrätt med nämnd som av en jurydomstol.

Lagrådet delar den i lagrådsremissen uttryckta uppfattningen att möjligheterna att stärka skyddet för målsägandena bör ägnas stor uppmärksamhet i lagstiftningsarbetet. Som en konsekvens härav anser lagrådet att bl. a. frågorna om rättegångsordningen inte bör betraktas som slutligt avgjorda, om det remitterade förslaget antas. För den meningen talar också enligt lagrådets mening de nya jurymål om olaga våldsskildring som skulle tillkomma vid ett utvidgat grundlagsskydd för yttrandefriheten. Deras antal kan inte uppskattas i dag. Uppenbart är dock att en ordning med en tryckfrihetsjury, som nästan enbart handlägger mål om ärekränkningar och olaga våldsskildringar, kan anses stötande redan från principiella synpunkter. Lagrådet anser därför att en översyn och utvärdering av jurysystemet bör komma till stånd om inte alltför många år.

För egen del vill jag erinra om att jag – som framgår av remissprotokollet – inte står helt främmande inför den kritik som kan riktas mot jurysystemet. Det är givetvis viktigt att sträva efter ett så bra skydd för medborgarna mot kränkande publicitet som möjligt. Men det är långt ifrån någon självklarhet att juryns medverkan i rättskipningen har lämnat ett otillbörligt stort utrymme för publiciteten i massmedierna. Och det är under alla förhållanden lätt att peka på svårigheter som skulle uppkomma om man försökte särskilja de mål som inte behöver underställas en jury från andra. Det går självfallet inte alltid att dra någon klar gräns mellan kritik av myndigheter eller andra allmänna organ och angrepp på namngivna personer, som verkar där.

Det kan inte förnekas att integritetskränkningar förekommer i massmedierna och att de inte sällan måste betecknas som allvarliga. Det finns därför skäl att inte släppa uppmärksamheten på utvecklingen. Enligt min mening bör dock åtgärder, om sådana i framtiden skulle visa sig nödvändiga, inte ske i form av en förändring av jurysystemet, som ju är en grundpelare i skyddet för yttrandefriheten.

Det som lagrådet har anfört i fråga om de *olika lagtextförslagen* i

remissen föranleder följande kommentarer från min sida. Jag tar bl. a. upp också vilka konsekvenser mitt ställningstagande i fråga om grundlagsskyddet för de nya medierna bör ha på dessa förslag.

#### Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Det nya andra stycket i 1 kap. 7 § i det remitterade förslaget bör utgå, eftersom det rör de nya medierna. Nuvarande reglering efter mönster av TF av ansvaret för innehållet i radio- och kassettidningar kommer till följd härav att bestå tills vidare.

I 1 kap. 8 §, som inte omfattas av något förslag i remissen, bör första stycket utgå. Förbudet mot privilegier i fråga om utgivning av skrifter är historiskt betingat. Enligt 1785 års tryckfrihetsförordning krävdes det privilegium för rätten att ge ut periodiska skrifter. I 1810 års och senare 1812 års tryckfrihetsförordning förbjöds sådana privilegier. Kungl. Maj:t fick emellertid rätt att förnya redan givna privilegier med högst 20 år i sänder. En motsvarande bestämmelse infördes i 1949 års TF. Det senast givna privilegiet, som avsåg Vetenskapsakademiens privilegium på utgivningen av almanackor, upphörde den 15 juli 1972 (jfr prop. 1969:66, SU 115, rskr. 293). Lagrummet fyller därför inte längre någon funktion som grundlagsstöd för förnyande av privilegier. Inte heller behövs något särskilt förbud mot privilegier, eftersom sådana inte är förenliga med övriga bestämmelser i TF.

Som lagrådet föreslår bör andra stycket i 1 kap. 8 § ändras så att en hänvisning till lag görs även beträffande upphovsrätten närstående rättigheter. De rättigheter som avses är visserligen främst de som tillkommer utövande konstnärer, fonogramframställare samt radio- och televisionsföretag och som skulle få betydelse i fråga om de nya medierna. Beträffande de tryckta skrifterna aktualiseras emellertid det s. k. katalogskyddet enligt 49 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Det av lagrådet förordade tillägget bör därför göras fastän de nya medierna inte nu skall ges något förstärkt grundlagsskydd.

Första stycket i 10 kap. 11 §, som inte heller berörs i lagrådsremissen, bör justeras med anledning av den nya lagstiftningen om disciplinförseelser av krigsmän m. m. (prop. 1985/86:9, JuU 24, rskr. 213, SFS 1986:645).

Det nya andra stycket i 12 kap. 6 § i det remitterade förslaget bör – med vissa huvudsakligen redaktionella justeringar – bilda en ny paragraf sist i samma kapitel. Det är avsett att föreskrifter om anstånd med val av jurymän och om verkan av sådant anstånd skall meddelas i en ny lag om förfarandet m. m. hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara. Ett förslag till en sådan lag har nyligen remitterats till lagrådet.

Några särskilda *övergångsbestämmelser* vid sidan av ikraftträdandebestämmelsen behövs inte, eftersom några nya medier inte skall regleras i TF.

#### Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

Någon ändring av 2 kap. 1 § och övergångsbestämmelserna är inte behövlig med tanke på den begränsning av ändringarna i TF som har gjorts.

Lagrådet har haft erinringar mot förslaget till ändring av bestämmelsen om *hets mot folkgrupp*. Lagrådet anser det tveksamt om den lagändring som föreslås i någon mera betydande mån underlättar bekämpningen av organisationer som verkar för rasdiskriminering. Lagrådet är därför närmast benäget att förorda att paragrafens nuvarande lydelse lämnas oförändrad.

Lagrådet menar att organisationernas utåtriktade verksamhet kan beivras redan nu och att möjligheterna att ingripa mot vad som förekommer vid slutna möten i praktiken begränsas väsentligt av svårigheten att få fram en tillfredsställande utredning. Lagrådet anser också att gränsdragningsproblemen kan uppstå även med den nya lydelsen och ifrågasätter också om inte paragrafen efter ordalagen får en alltför vidsträckt räckvidd.

Jag instämmer med lagrådet i att det redan nu går att komma åt den utåtriktade verksamheten. Detta framgår redan av remissprotokollet (avsnitt 3.6.4). Avsikten med mitt förslag är, som jag anförde där, att lägga hinder i vägen också för den interna verksamheten. Dessa möjligheter förbättras avsevärt genom mitt förslag. Att det många gånger kan förutsättas bli svårt att få fram tillfredsställande utredning är naturligtvis riktigt, men detta problem föreligger i många andra sammanhang och kan som jag ser det inte vara ett avgörande skäl mot en kriminalisering.

Enligt min mening kan det inte anses att bestämmelsen får en alltför vidsträckt räckvidd genom det remitterade förslaget. Som jag anförde till remissprotokollet anser jag att uttalanden som uttrycker rasförakt är oacceptabla så snart de förekommer utanför den rent privata sfären. De bör då omfattas av kriminaliseringen.

Vissertligen kan det som lagrådet har anfört uppstå gränsdragningsproblem även med det remitterade förslaget. Skall inte varje yttrande som uttrycker rasförakt vara straffbelagt, måste man dock ha kvar en gräns som kan vara svår att dra i praktiken. Jag ser det emellertid som en vinst att i och för sig straffvärda yttranden i fortsättningen mera otvetydigt skall falla inom det straffbara området.

Jag vidhåller därför min tidigare uppfattning och förordar följaktligen inte någon ändring av det remitterade förslaget på denna punkt.

Såvitt gäller ett *förbud mot rasistiska organisationer* uttalade jag när lagrådsremissen beslutades (avsnitt 3.6.4) – med hänvisning till den lagändring jag föreslagit – som min mening att det efter en sådan skärpning inte kan göras gällande att lagstiftningen på området ej skulle motsvara våra åtaganden enligt FN:s rasdiskrimineringskonvention. Varje främjande eller uppmuntrande av rasdiskriminering kommer ju i fortsättningen praktiskt sett att vara förbjudet.

Lagrådet har i sitt yttrande sagt sig ha förståelse för argumenten mot ett organisationsförbud men menat att det är svårt att komma ifrån att konventionen enligt sina ordalag ålägger staterna att införa ett uttryckligt sådant förbud. Lagrådet har därför förordat en omprövning av den avvísande inställningen till ett sådant förbud.

För egen del har jag förståelse för att olika tolkningar av de aktuella bestämmelserna i FN-konventionen kan göras gällande. Detta har ju inte minst den senaste tidens debatt och de olika synpunkter som framkommit under frågans beredning visat.

Som framgår av min redovisning i remissprotokollet har frågan vid två tidigare tillfällen varit aktuell i lagstiftningsärenden.

Som nämns i remissprotokollet gjorde inför tillträdet till konventionen en särskild utredning en grundlig genomgång av vilka lagändringar som krävdes för att den svenska lagstiftningen skulle stå i överensstämmelse med de krav konventionen ställde. Utredningens förslag remissbehandlades. Utredningens uppfattning att det då inte fanns skäl att föreslå lagstiftning mot organisationer som drev rasdiskriminerande verksamhet lämnades utan erinran av nästan samtliga remissinstanser. I den proposition som föregick Sveriges ratificering av konventionen föreslogs inte heller något organisationsförbud. Regeringen hade i ärendet inhämtat lagrådets yttrande i vilket inga erinringar gjordes mot denna uppfattning.

Som också framgår av remissprotokollet ansåg diskrimineringsutredningen i betänkandet Om hets mot folkgrupp att reglerna om hets mot folkgrupp i BrB och TF gav tillräckligt skydd mot rasistiska organisationer eftersom deras medlemmar straffas, om de för ut organisationernas budskap. Vid den remissbehandling som skedde av betänkandet godtogs allmänt utredningens bedömning. Endast några få instanser ansåg att ett direkt förbud borde införas.

I den proposition som lades fram på grundval av betänkandet anslöt sig föredragande statsrådet så till vida till utredningens uppfattning att han ansåg att något behov av ett förbud av nu aktuellt slag inte förelåg för svensk del och att den linje i fråga om den svenska ståndpunktens överensstämmelse med rasdiskrimineringskonventionen som Sverige hävdade var väl försvarbar från folkrättsliga utgångspunkter. Föredraganden uteslöt dock inte att frågan skulle få behandlas på nytt i annat sammanhang (prop. 1981/82:58 s. 21 f). I det yttrande som inhämtades från lagrådet anfördes inga synpunkter på frågan om ett organisationsförbud. Så skedde inte heller vid behandlingen i riksdagen (JuU 1981/82:41, rskr. 222).

Även i nu förevarande ärende är remissinstanserna ganska splittrade inför förslaget. Även de instanser som kan betecknas som juridiska är oeniga om ett organisationsförbud är erforderligt för att Sverige skall anses uppfylla sina förpliktelser enligt FN-konventionen. Förslaget stöds t. ex. av Svea hovrätt, medan JK och RÅ avstyrker det därför att de anser att Sverige redan uppfyller sina åtaganden.

Lagrådet, vars ställningstagande inte närmare har motiverats, kan inte heller anses ha tillfört diskussionen några nya argument. Jag anser därför att det inte nu föreligger tillräckliga skäl att frångå den bedömning statsmakterna gjort i tidigare lagstiftningsärenden, nämligen att Sverige även utan ett särskilt organisationsförbud får anses uppfylla sina folkrättsliga åtaganden i den här behandlade frågan.

Dessutom kvarstår de sakliga skälen mot att införa ett organisationsförbud. Som jag utvecklade i remissprotokollet skulle ett sådant förbud kunna ge rasistiska aktiviteter ökad uppmärksamhet, uppmuntra underjordisk och svårkontrollerad verksamhet samt vidare ge en utlänningfientlig organisation ett falskt sken av legitimitet för det fall den till följd av bevissvårigheter e. d. vid en rättslig prövning inte skulle kunna klassificeras som rasistisk.

Jag är därför inte nu beredd att ändra min inställning i saken och vill inte förorda något särskilt förbud som kriminaliserar medlemskap i rasistiska organisationer. Jag vill dock nämna att ombudsmannen mot etnisk diskriminering i en skrivelse till regeringen den 29 januari 1987 (dnr 87-318) anmält att han avser att ta upp den här aktuella frågan till övervägande för att eventuellt senare inkomma till regeringen med sina synpunkter i saken. Jag är för egen del inte främmande för att ta upp frågan på nytt, om det skulle visa sig vara påkallat.

Avslutningsvis vill jag i detta sammanhang också nämna att riksdagen våren 1986 behandlade två motioner som tog upp frågan om förbud mot organisationer som främjar etnisk diskriminering. Socialförsäkringsutskottet, som ansåg det angeläget att åtgärder vidtas i syfte att motverka sådana organisationer, förutsatte att så skulle ske och ansåg därför att motionerna inte behövde föranleda någon riksdagens åtgärd. Riksdagen följde utskottet och avsåg motionerna (mot. 1985/86:Sf507 och Sf520, SfU 20, prot. 153).

När det gäller *utlämnande av våldsskildringar till barn* har lagrådet anfört att det bör vara möjligt att döma till straff också vid oaktsamhet. Jag kan instämma i denna uppfattning. I likhet med vad som gäller för flertalet oaktsamhetsbrott i BrB anser jag det vara tillräckligt om grov oaktsamhet är straffbar. Bestämmelsen bör kompletteras i detta avseende.

Med anledning av att förslaget om grundlagsskydd för de andra medierna inte läggs fram nu krävs vissa kompletteringar av de nya bestämmelserna i BrB om *våldsskildringar och pornografi*. Eftersom något system med ansvarig utgivare för filmer och videogram inte införs kommer det alltså att vara den som enligt vanliga regler är gärningsman som skall bära ansvaret för brottet olaga våldsskildring i rörliga bilder. Det är också allmän åklagare som skall föra talan om brott mot bestämmelserna.

Detta gör att bestämmelsen i 5 a § videovåldslagen om åtalsmedgivande av statens biografbyrå bör föras över till en ny paragraf sist i 16 kap. BrB, eftersom sådant medgivande bör krävas även fortsättningsvis. Däremot behöver inte förverkandebestämmelsen i 6 § föras över eftersom gärningarna nu automatiskt kommer att omfattas av BrB:s förverkandebestämmelser.

En bestämmelse om att den som sprider filmer och videogram som försetts med intyg om att de godkänts av biografbyrån inte kan straffas, bör i fortsättningen – på samma sätt som i dag – gälla även sådan spridning som avses i 16 kap. 10 b § BrB. BrB-förslaget bör kompletteras i detta avseende.

Biografföreställningar bör även fortsättningsvis falla utanför bestämmelsernas tillämpningsområde. Särskilda föreskrifter bör därför tas in i både 16 kap. 10 b och c §§ vilka undantar sådana offentliga förevisningar av filmer eller videogram som avses i biografförordningen från bestämmelserna i BrB. De motsvarar 4 § 1 i videovåldslagen. Någon anledning att nu i BrB ta in motsvarigheter till punkt 2 i denna paragraf finns däremot inte.

Eftersom de nya bestämmelserna i BrB skall omfatta även televisionsprogram krävs vidare en ändring av 2 § radioansvarighetslagen (jfr 2 § lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar) som delvis motsvarar

18 kap. 1 § första stycket i lagrådsremissens förslag till ändring i TF. Ett förslag till ändring också i denna lag har därför upprättats i justitiedepartementet.

Förslaget är inte av sådan beskaffenhet att det finns anledning att inhämta lagrådets yttrande över det.

Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Lagrådet tillstyrker i princip förslaget om en utvidgning av handlingsoffentligheten genom tillägg till sekretesslagen men anser att starka skäl talar för att en huvudbestämmelse införs i TF. För min del vidhåller jag min uppfattning enligt remissprotokollet (avsnitt 3.9) att en sådan grundlagsändring inte bör göras.

Lagrådet har vidare tagit upp frågan om inte sekretesslagen i ett längre perspektiv borde tillföras vissa grundläggande bestämmelser om arkivering. Lagrådet anser att det i dag föreligger en principiell brist i detta avseende och att den bristen kommer att få ökad betydelse när offentlighetsprincipen utsträcks utanför myndighetsområdet.

Med anledning av vad lagrådet har anfört vill jag erinra om det arbete som bedrivs av utredningen (U 1985:07) om vissa arkivfrågor. Om det arbetet ger anledning till det, får den av lagrådet berörda frågan om lagreglering av arkiveringsfrågor tas upp till övervägande.

Lagrådet har påpekat att de ändringar som föreslås i 1 kap. 8 § och genom den nya bilagan inte bör få någon återverkan på begreppen myndighet och myndighetsutövning som de bedöms i rättspraxis. Jag har inte någon annan mening än lagrådet. Det förtydligande av 1 kap. 8 § som lagrådet förordar anser jag dock inte vara motiverat.

I 16 kap. 1 § bör vissa ändringar enligt det remitterade förslaget utgå med hänsyn till att de nya medierna inte nu kommer att omfattas av något utbyggt grundlagsskydd.

---

Förutom de ändringar som jag nu har förordat bör vissa redaktionella justeringar göras i de remitterade förslagen.

## 2 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta

*dels* de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar,

*dels* det inom justitiedepartementet upprättade förslaget till lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756).

## 3 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

## Innehållsförteckning

	Sid.
Proposition .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Propositionens lagförslag .....	3
Lagrådsremiss om förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten, m. m. ....	18
1 Inledning .....	18
2 Gällande rätt och reformarbetet m. m. ....	20
2.1 Gällande grundlagsregler .....	20
2.2 Det rättsliga skyddet i vanlig lag för övriga uttrycksformer ...	24
2.3 Lagstiftningsarbetet på området .....	25
3 Allmän motivering .....	27
3.1 Mina allmänna utgångspunkter .....	27
3.2 Principerna för en förstärkning av grundlagsskyddet .....	29
3.2.1 Grundlagsskyddets omfattning i fråga om olika uttrycks- former .....	29
3.2.2 Yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda .....	32
3.2.3 Grundlagsskyddet för den enskildes integritet .....	36
3.2.4 Yttrandefriheten och reklamen .....	45
3.2.5 Den lagtekniska lösningen .....	57
3.3 Förbudet mot censur m. m. ....	59
3.4 Etableringsfriheten m. m. ....	64
3.5 Det speciella ansvarighetssystemet .....	75
3.6 Yttrandefrihetsbrotten .....	84
3.6.1 Grundlagsregleringen av yttrandefrihetsbrotten .....	84
3.6.2 Våldsskildringar i filmer, videogram m. m. ....	87
3.6.3 Pornografi .....	98
3.6.4 Hets mot folkgrupp m. m. ....	104
3.6.5 Otillåtet offentliggörande .....	112
3.7 Meddelarskyddet m. m. ....	115
3.7.1 Meddelarskyddet för offentliga funktionärer och andra m. m. ....	115
3.7.2 Meddelarfriheten vid brott mot rikets säkerhet .....	124
3.7.3 Meddelarfriheten vid utlämnande av hemliga handlingar	127
3.7.4 Förhållandet mellan meddelarfriheten och tystnadsplik- terna .....	129
3.8 Rättegången .....	136
3.9 Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet .....	146
4 Upprättade lagförslag .....	156
5 Specialmotivering .....	157
5.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen .....	157
5.2 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen .....	182
5.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken .....	183
5.4 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100) .....	184
5.5 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1981: 485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag .....	188
6 Hemställan .....	188
7 Beslut .....	188
Bilaga 1 Yttrandefrihetsutredningens sammanfattning .....	189
Bilaga 2 Yttrandefrihetsutredningens lagförslag .....	196
Bilaga 3 Remissinstanser .....	243
Bilaga 4 Kommunalförretagskommitténs sammanfattning .....	246



Bilaga 5 Kommunalföretagskommitténs lagförslag .....	248	Prop. 1986/87:151
Bilaga 6 Remissinstanser .....	260	
Bilaga 7 Lagrådsremissens lagförslag .....	262	
Lagrådets yttrande .....	290	
Proposition om ändringar i tryckfrihetsförordningen m. m. ....	318	

