



## Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet, m.m.

---

### Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2001/02:74 Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet samt motioner som väckts med anledning av propositionen och motioner från den allmänna motionstiden 2001.

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen antas som vilande. De föreslagna ändringarna i lagen (1949:165) angående beslag å vissa skrifter och i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden har sådant samband med de föreslagna grundlagsändringarna att de enligt utskottet bör antas först i samband med att riksdagen antar förslagen till grundlagsändringarna. Utskottet föreslår därför att de behandlas vid 2002/03 års riksmöte.

Utskottet föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför om en översyn av bestämmelserna om bl.a. databasregeln med hänsyn till framtida användning av ny teknik, vad utskottet anför om en analys av huruvida ett frivilligt grundlagsskydd kan komma i konflikt med bestämmelser med syfte att skydda den personliga integriteten samt med bifall till en motion vad utskottet anför om en utvärdering av brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen. Utskottet avstyrker övriga motioner.

Elva reservationer samt ett särskilt yttrande har avlämnats.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	6
Redogörelse för ärendet.....	9
Ärendet och dess beredning.....	9
Propositionen.....	9
Grundlagsskyddets omfattning, nuvarande ordning .....	9
Medier som omfattas av grundlagarna.....	9
Särskilt om sändningar som sker med hjälp av	
elektromagnetiska vågor.....	10
Sändningar som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen .....	10
Huvudregeln om radioprogram.....	10
Databasregeln .....	11
Bilageregeln.....	11
Principerna om ensamansvar och anskaffar- och	
meddelarfrihet samt anonymitetsskydd .....	12
Sändningar med internationell anknytning .....	12
Tjänster för kommunikation till allmänheten .....	13
Internet.....	13
Särskilt om aktörerna och om nya tjänster.....	13
Webbsändningar .....	13
Push-teknik .....	14
Print on demand.....	14
Ett utvidgat grundlagsskydd .....	15
Grundlagsskydd för nya medier, modellen för	
grundlagsregleringen och grundlagsskyddet för skrifter.....	15
Utskottets ställningstagande .....	18
Ett utvidgat grundlagsskydd för ny kommunikation som sker med	
hjälp av elektromagnetiska vågor .....	18
Utskottets ställningstagande .....	21
Grundlagsskyddet enligt databasregeln utvidgas till ytterligare	
massmedieföretag .....	22
Utskottets ställningstagande .....	24
Ett frivilligt grundlagsskydd enligt databasregeln .....	25
Motioner .....	29
Utskottets ställningstagande .....	31
Ett utvidgat grundlagsskydds förenlighet med medlemskapet i EU .....	33
Utskottets ställningstagande .....	34
Skall ytterligare brott upptas som tryck- och yttrandefrihetsbrott?.....	34
Nuvarande ordning .....	34
Närmare om tryckfrihetsförordningens och	
yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden .....	35

Hotbrott .....	35
Hur frågan om olaga hot och andra brott skall utgöra tryck- och yttrandefrihetsbrott har aktualiserats .....	36
Skall olaga hot och andra brott utgöra tryck- och yttrandefrihetsbrott? .....	38
Motioner .....	41
Utskottets ställningstagande .....	43
Ensamansvar och meddelarfrihet .....	43
Utskottets ställningstagande .....	44
Åklagare i vissa tryckfrihetsmål .....	44
Utskottets ställningstagande .....	45
Preskriptionstiderna för tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrotten och vissa därmed sammanhängande frågor .....	45
Gällande rätt .....	45
Preskriptionsregler .....	45
Andra bestämmelser och principer av betydelse för preskriptionsreglerna .....	46
Vissa ändringar av preskriptionsreglerna och andra bestämmelser .....	48
Utgivningstidpunkten för tekniska upptagningar .....	48
Utskottets ställningstagande .....	49
Preskriptionstiden för brott i tekniska upptagningar .....	49
Utskottets ställningstagande .....	50
Ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands samt preskriptionstider för brott i skrifter samt ljudradio- och TV-program .....	50
Utskottets ställningstagande .....	50
Preskriptionstiden för brott i databaser som omfattas av databasregeln .....	51
Utskottets ställningstagande .....	52
Preskriptionstiden för brott i databaser som omfattas av bilageregeln .....	52
Utskottets ställningstagande .....	53
Skyndsam behandling av mål enligt yttrandefrihetsgrundlagen .....	53
Utskottets ställningstagande .....	54
Vissa frågor om beslag .....	54
Gällande bestämmelser om beslag .....	54
Rätt till domstolsprövning av beslag, m.m. ....	55
Utskottets ställningstagande .....	57
Gemensam handläggning av tryck- och yttrandefrihetsmål .....	57
Utskottets ställningstagande .....	58
Etableringsfriheten för trådsändningar enligt yttrandefrihetsgrundlagen .....	58
Etableringsfrihet för trådsändningar, konvergensfenomenet och bestämmelser om tillträde till nät .....	58
Principen om etableringsfrihet för trådsändningar .....	58

Konvergensfenomenet .....	59
Bestämmelser om tillträde till nät .....	59
Inskränkningar av etableringsfriheten för trådsändningar .....	60
Motioner .....	62
Utskottets ställningstagande .....	63
Den fortsatta utvecklingen när det gäller det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet .....	64
Motionerna .....	65
Utskottets ställningstagande .....	66
Internationell rättslig hjälp i brottmål .....	67
Tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och lagförslagen i övrigt.....	68
Utskottets ställningstagande .....	68
Övriga frågor med anledning av motioner väckta under den allmänna motionstiden 2001 .....	70
Yttrandefrihet .....	70
Motionerna .....	70
Utskottets ställningstagande .....	72
Rätt till genmäle .....	73
Motionen.....	73
Utskottets ställningstagande .....	75
Jurysystemet .....	75
Motionen.....	75
Utskottets ställningstagande .....	78
Nyhetsbyrå i allmänhetens tjänst .....	79
Motionen.....	79
Utskottets ställningstagande .....	80
Pornografi, m.m. ....	80
Motionerna .....	80
Utskottets ställningstagande .....	84
Reservationer.....	85
1. Ett frivilligt grundlagsskydd enligt databasregeln (punkt 2).....	85
2. Ett frivilligt grundlagsskydd enligt databasregeln (punkt 2).....	86
3. Olaga hot m.fl. brott som tryck- och yttrandefrihetsbrott (punkt 5) .....	87
4. Inskränkningar av etableringsfriheten för trådsändningar (punkt 7) .....	88
5. Inskränkningar av etableringsfriheten för trådsändningar (punkt 7) .....	89
6. Den fortsatta utvecklingen när det gäller det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet (punkt 8).....	89
7. Den fortsatta utvecklingen när det gäller det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet (punkt 8).....	90
8. Yttrandefrihet (punkt 12).....	91
9. Rätt till genmäle (punkt 13).....	91

10. Jurysystemet (punkt 14) .....	92
11. Pornografi (punkt 16) .....	92
Särskilt yttrande .....	94
Skyddet för den personliga integriteten (punkt 3) .....	94
Bilaga 1 Förteckning över behandlade förslag .....	95
Propositionen .....	95
Följdmotioner .....	95
Motioner från allmänna motionstiden .....	96
Bilaga 2 Regeringens lagförslag .....	98
1. Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen .....	98
2. Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen .....	103
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1949:165) angående beslag å vissa skrifter .....	111
4. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden .....	112
Bilaga 3 Utskottets lagförslag .....	120
Förslag till lag om ändring i lag (2002:000) om ändring i tryckfrihetsförordningen .....	120

## Utskottets förslag till riksdagsbeslut

### 1. Ett utvidgat grundlagsskydd för ny kommunikation som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om en översyn av bestämmelserna med hänsyn till framtida användning av ny teknik.

### 2. Ett frivilligt grundlagsskydd enligt databasregeln

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till 1 kap. 9 § andra-sjätte styckena lagen om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen. Därmed avslår riksdagen motionerna 2001/02:K55 yrkandena 1 och 4 samt 2001/02:K57 yrkandena 1 och 2.

*Reservation 1 (c)*

*Reservation 2 (fp)*

### 3. Skyddet för den personliga integriteten

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om en analys av huruvida ett frivilligt grundlagsskydd kan komma i konflikt med bestämmelser med syfte att skydda den personliga integriteten.

### 4. Ansökningsavgift för utgivningsbevis

Riksdagen avslår motion 2001/02:K53.

### 5. Olaga hot m.fl. brott som tryck- och yttrandefrihetsbrott

Riksdagen antar som vilande utskottets i bilaga 3 intagna förslag till lag om ändring i lagen (2002:00) om ändring i tryckfrihetsförordningen såvitt avser 7 kap. 4 §. Därmed tillstyrker riksdagen regeringens förslag delvis samt avslår motion 2001/02:K56 yrkande 1.

*Reservation 3 (m)*

### 6. Utvärdering av brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om en utvärdering av brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:K51.

### 7. Inskränkningar av etableringsfriheten för trådsändningar

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen. Därmed avslår riksdagen motionerna 2001/02:K56 yrkande 2 och 2001/02:K57 yrkande 3.

*Reservation 4 (m)*

*Reservation 5 (fp)*

**8. Den fortsatta utvecklingen när det gäller det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet**

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:K54 yrkandena 1 och 2 samt 2001/02:K55 yrkandena 2 och 3.

*Reservation 6 (mp)*

*Reservation 7 (c)*

**9. Internationell rättslig hjälp i brottmål**

Riksdagen avslår motion 2001/02:K52.

**10. Grundlagsförslagen i övrigt**

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen och lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen i den mån de inte omfattas av vad utskottet föreslagit under punkterna 2, 5 och 7.

**11. Lagförslagen i övrigt**

Riksdagen beslutar att skjuta upp behandlingen av regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1949:165) angående beslag å vissa skrifter och lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden till 2002/03 års riksmöte.

**12. Yttrandefrihet**

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:K221, 2001/02:K317 och 2001/02:K388.

*Reservation 8 (m)*

**13. Rätt till genmäle**

Riksdagen avslår motion 2001/02:K367 yrkande 1.

*Reservation 9 (kd)*

**14. Jurysystemet**

Riksdagen avslår motion 2001/02:K272.

*Reservation 10 (m, kd, fp)*

**15. Nyhetsbyrå i allmänhetens tjänst**

Riksdagen avslår motion 2001/02:Kr338 yrkandena 1 och 2.

**16. Pornografi**

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:K232 yrkande 3, 2001/02:K362, 2001/02:Ju452 yrkande 2 och 2001/02:K416.

*Reservation 11 (kd)*

Stockholm den 23 april 2002

På konstitutionsutskottets vägnar

*Per Unckel*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Mats Berglind (s), Lars Hjertén (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenth Högström (s), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s) och Peter Pedersen (v).



# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Den 4 februari 1999 beslutade regeringen om direktiv till en parlamentarisk kommitté med uppdrag att närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. Kommittén skulle vidare analysera och ta ställning till om de preskriptionstider som gäller för tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrotten bör förlängas samt utreda vissa tillämpningsproblem rörande främst yttrandefrihetsgrundlagen. Dessutom skulle kommittén ta ställning till om brottet olaga hot och andra kriminaliserade yttranden där olaga hot ingår som ett led bör bli tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott. Kommittén antog namnet Mediefrihetsgrundlagsutredningen. Mediefrihetsgrundlagsutredningen överlämnade i mars 2001 betänkandet Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet, Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet (SOU 2001:28). Betänkandet har remissbehandlats.

I en framställning till regeringen den 4 maj 2001 föreslog Justitiekanslern att lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden bör ändras bl.a. så att mål rörande tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott som har samband med varandra kan tas upp av en av de tingsrätter som är rätt domstol för något av målen (dnr Ju 2001/3649). Framställningen har remissbehandlats.

Regeringen beslutade den 15 november 2001 att inhämta Lagrådets yttrande. Lagrådet har i allt väsentligt godtagit förslagen och endast haft några synpunkter av i huvudsak lagteknisk natur. Regeringen har följt Lagrådets förslag. Dessutom har vissa redaktionella ändringar gjorts.

## Propositionen

### Grundlagsskyddets omfattning, nuvarande ordning

#### **Medier som omfattas av grundlagarna**

Överföring av information mellan människor på längre avstånd än syn- och hörhåll kan ske antingen med fysiska databärare som transporteras mellan avsändaren och mottagaren eller med hjälp av elektromagnetiska vågor. Exempel på fysiska databärare är papper, videogram och cd-skivor. Sändningar i radio och television samt genom datorer sker däremot med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ger ett särskilt grundlagsskydd för friheten att yttra sig genom fysiska databärare

eller genom överföringar som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Förenklat kan sägas att TF innehåller bestämmelser om yttrandefriheten i skrifter. Regler för yttrandefriheten i radio, television och vissa överföringar via datornät samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar finns i YGL.

YGL tillkom efter förebild av TF och bygger på samma grundläggande principer, nämligen etableringsfrihet, förbud mot censur och liknande åtgärder, ensamansvar med meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning med juryprövning.

### **Särskilt om sändningar som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor**

#### *Sändningar som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen*

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) omfattar ljudradio, television och vissa liknande överföringar (1 kap. 1 § YGL). Med liknande överföringar avses andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor, exempelvis överföringar av databaslagrad information. Som en samlingsbeteckning för program i ljudradio, program i television och innehåll i sådana andra sändningar används i YGL ordet radioprogram.

#### *Huvudregeln om radioprogram*

YGL är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 6 § första stycket YGL). Denna regel brukar kallas huvudregeln om radioprogram.

Med kravet att en sändning är riktad till allmänheten menas att den sändande utan särskild begäran från mottagaren riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den. Det typiska fallet är 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, t.ex. kabel-TV. I båda fallen är det den som sänder som svarar för den huvudsakliga aktiviteten. Mottagaren varken kan eller behöver påverka sändningen. Hans eller hennes medverkan är begränsad till att koppla på mottagarapparaten och välja kanal. Om däremot den som önskar ta del av en sändning själv tar kontakt med sändaren och begär viss information, kan sändningen inte sägas vara riktad till allmänheten. Den omfattas därför inte av huvudregeln om radioprogram. En sådan överföring av information kan dock vara grundlagsskyddad enligt andra bestämmelser (se nedan).

Kravet på att sändningen skall vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel innebär att t.ex. användning av högtalaranläggningar eller TV-monitorer på estrader och idrottsarenor faller utanför huvudregelns tillämpningsområde.

### *Databasregeln*

YGL:s regler om radioprogram skall tillämpas också när vissa särskilt uppräknade aktörer med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling under förutsättning att den mottagande inte kan ändra innehållet i registret. Denna regel kallas databasregeln (1 kap. 9 § YGL).

Databasregeln omfattar alltså överföringar av information från databaser, dvs. överföringar av lagrad information. Det är allmänheten som skall tillhandahållas upplysningarna. En annan förutsättning är att tillhandahållandet sker på särskild begäran. Med det menas att överföringen startas av mottagaren. Det är härvid utan betydelse om det finns flera meddelanden tillgängliga för mottagaren att välja bland eller om endast ett meddelande är tillgängligt. Dessutom förutsätts att mottagaren inte kan ändra innehållet i databasen.

Grundlagsskyddet gäller endast för vissa aktörer, nämligen redaktioner för tryckta periodiska skrifter eller för radioprogram, företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar samt nyhetsbyråer. Dessa aktörer brukar med ett gemensamt begrepp kallas traditionella massmedieföretag.

### *Bilageregeln*

Tryckfrihetsförordningen (TF) gäller för skrifter som framställts i tryckpress. Grundlagen gäller också för skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om utgivningsbevis gäller för skriften eller skriften är försedd med beteckning som utvisar att den är mångfaldig och i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat den och om ort och år för detta. Denna regel kallas stencilregeln. Till skrift hänförs bild även om den inte åtföljs av text. En skrift kan vara periodisk eller inte periodisk. Med periodisk skrift förstås att skriften enligt en utgivningsplan är avsedd att under en bestämd titel utges med minst fyra vid särskilda tider utkommande nummer eller häften årligen.

Utöver skrifter omfattar TF radioprogram och tekniska upptagningar som avses i YGL och som oförändrat återger hela eller delar av innehållet i en periodisk skrift och anger hur innehållet disponerats, om det är ägaren till den periodiska skriften som sprider eller låter sprida innehållet i dessa former (1 kap. 7 § andra stycket TF). Ett sådant program eller en sådan upptagning skall jämföras med en bilaga till skriften. Denna regel kallas därför bilageregeln.

Bilageregeln omfattar alltså bl.a. radioprogram enligt YGL. Eftersom med radioprogram förstås ljudradio, television och andra liknande sändningar, gäller regeln för t.ex. databasöverföringar.

För att bilageregeln skall vara tillämplig krävs alltså att innehållet i en periodisk skrift står som förlaga. Material som publiceras endast elektroniskt faller följaktligen utanför tillämpningsområdet. Skriftens innehåll skall dessutom återges oförändrat. Det innebär att bilageregeln inte är tillämplig om

ändringar görs i materialet i t.ex. en databas i förhållande till den tryckta versionen.

Slutligen förutsätts för bilageregelns tillämplighet att det är ägaren till en periodisk skrift som antingen själv sprider eller låter annan sprida skriftens innehåll. Om bilageregelns gäller, utesluts tillämpning av YGL (1 kap. 11 § YGL).

### **Principerna om ensamansvar och anskaffar- och meddelarfrihet samt anonymitetsskydd**

En viktig grundsats i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är att i princip endast en person kan göras ansvarig för innehållet i en grundlagsskyddad framställning. I grundlagarna anges vem denna person är. Ansvaret kan till följd härav kallas exklusivt. Ansvaret är också successivt i den meningen att det i första hand åvilar den som kan sägas stå närmast brottet. Om ansvaret inte kan utkrävas av denne, övergår det till annan i en ansvarskedja. För periodiska skrifter och de medier som omfattas av YGL gäller primärt ett utgivaransvar. Utgivaransvaret kan bortfalla under vissa förutsättningar, t.ex. om utgivaren är utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte kan utöva tillsyn över framställningens offentliggörande och bestämma över dess innehåll så att ingenting får införas i den mot hans eller hennes vilja. Ensamansvaret är formellt på det sättet att det åvilar den i grundlagarna utpekade ansvarige oavsett hur han eller hon bidragit till framställningens tillkomst och oavsett om han eller hon känt till dess innehåll. Det innebär också att andra som medverkar vid framställningens tillkomst t.ex. genom att anskaffa och meddela uppgifter för offentliggörande i princip inte kan ställas till svars för innehållet. De medverkande kan också åtnjuta ett anonymitetsskydd. Principen om ensamansvaragnar yttrandefriheten. Samtidigt medger den effektiva ingripanden då yttrandefriheten missbrukas.

### **Sändningar med internationell anknytning**

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är i första hand tillämplig på radioprogram som utgår från Sverige. Vid sändningar av sådana program gäller samtliga regler i grundlagen. Radioprogram som samtidigt och oförändrade sänds vidare här i landet och kommer från utlandet eller förmedlas hit genom satelitsändning men inte utgår från Sverige har däremot ett inskränkt grundlagsskydd. Endast de regler i YGL som kan upprätthållas i praktiken har gjorts tillämpliga på dessa program. Exempelvis gäller principen om ensamansvar inte för dessa sändningar (1 kap. 7 § YGL). I fråga om radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige gäller enbart rätten att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande och rätten att vara anonym (10 kap. 2 § YGL).

## Tjänster för kommunikation till allmänheten

### Internet

Internet kan numera användas för såväl traditionella teletjänster som för nya tjänster som t.ex. chatttjänster, vilka möjliggör en textbaserad dialog mellan två eller flera användare i realtid. Även ljudradio- och TV-program kan göras tillgängliga via Internet. Spridningen av Internetanvändningen har skett *dels* genom att myndigheter, företag och organisationer i ökad utsträckning erbjuder sina tjänster via Internet, *dels* genom att tillgången till Internet har blivit vanlig även för privatpersoner. Det huvudsakliga skälet till den omfattande spridningen anses vara nätets tekniska uppbyggnad, som är icke-hierarkisk, dvs. den saknar central styrning. Tekniskt sett är Internet ett ”nät av nät” förenade genom användandet av gemensamma kommunikationsprotokoll, dvs. standardiserade sätt för kommunikation mellan datorer, varav vissa utgör grunden för det som mer populärt kallas webben eller www (World Wide Web). Internet bör, enligt regeringen, betraktas som en plattform för tillhandahållande av olika tjänster och inte som ett eget medium.

### Särskilt om aktörerna och om nya tjänster

Grundlagsskydd för kommunikation till allmänheten genom viss databasanvändning tillkommer endast vissa massmedieföretag. Andra medieföretag och enskilda som driver motsvarande verksamhet eller erbjuder liknande tjänster omfattas alltså inte av skyddet. Nya tjänster för kommunikation till allmänheten tillkommer hela tiden. Vissa faller in under dagens grundlagsskydd för massmedieföretags verksamhet, medan andra faller utanför. Det är särskilt tre nya typer av tjänster som nu tilldrar sig intresse, eftersom de helt eller delvis saknar grundlagsskydd eller det framstår som tveksamt om skydd gäller. Dessa tjänster – webbsändningar, *push*-teknik och *print on demand*-verksamhet (även kallat beställtryck) – beskrivs i det följande i nu angiven ordning.

#### *Webbsändningar*

Överföring av rörliga bilder och ljud (sändning) via Internet kan i dag ske huvudsakligen på tre sätt. En webbsändning kan ske på tid som sändaren bestämmer, antingen genom uppspelning av en tidigare lagrad film eller ljudfil eller genom tillgängliggörande av en direktsändning, dvs. en överföring i princip utan tidsfördröjning i förhållande till verkligheten och utan egentlig lagring av innehållet. Överföringen kan också startas på en tidpunkt som mottagaren bestämmer. Sändaren tillhandahåller då informationen lagrad i datafiler på en server.

I de två första fallen bestämmer sändaren tidpunkterna för sändningarna. Överföringarna har i dessa fall stora likheter med traditionella ljudradio- och TV-sändningar. Tekniskt sett finns dock en skillnad. Den består i att utsänd-

ning av signaler vid webbsändningar inte sker till hela nätet såsom är fallet vid traditionella sändningar utan bara till de mottagare som har öppnat en förbindelse genom vilken förmedlingen av sändningarna kan ske. Också när det gäller den tredje typen av webbsändning öppnar mottagaren förbindelsen till den lagrade informationen. En webbsändning som består i att mottagaren på en tidpunkt som han eller hon själv bestämmer begär en uppspelning av en inspelning som sändaren tillhandahåller i lagrad form omfattas av dagens databasregel och är därmed grundlagsskyddad under förutsättning att sändaren är ett traditionellt massmedieföretag. Sändningen startas nämligen då av mottagare och tillhandahålls därmed på särskild begäran.

När det gäller de två andra fallen av webbsändningar är det inte lika klart vad som gäller. Huvudregeln om radioprogram är endast tillämplig om sändningarna kan anses riktade till allmänheten. Om så inte är fallet, måste förutsättningarna enligt databasregeln vara uppfyllda för att grundlagsskydd skall föreligga. I annat fall saknas grundlagsskydd.

### *Push-teknik*

I Internetsammanhang har beteckningen *push*-teknik främst kommit att användas för att beskriva de tjänster som innebär att mottagaren får specifik information utan särskild begäran vid varje tillfälle. Förenklat kan tjänsten beskrivas som ett abonnemang på skraddarsydda sändningar. Användaren bestämmer inom vilka ämneskategorier han eller hon vill ha information. Tjänstetillhandahållaren gör sedan sammanställningar av egen information eller söker aktivt information hos andra informationsleverantörer.

Sammanställningen sänds sedan till mottagaren med viss regelbundenhet eller så snart ett meddelande i den specificerade ämneskategorin har inkommit till tillhandahållaren av tjänsten.

*Push*-teknik kan sägas vara motsatsen till *pull*-teknik där användaren själv söker upp informationen och hämtar hem den till sin dator, vilket är det vanliga tillvägagångssättet vid sökning på webbsidor på Internet.

Som synonymer till *push*-teknik används stundtals uttryck som *webcasting* och *webbsändning*.

Om det är mottagaren som på ett i förväg programmerat sätt startar överföringen, omfattas tjänsten av databasregeln under förutsättning att det är ett traditionellt massmedieföretag som driver den och mottagaren inte kan ändra innehållet. Startas överföringen i stället av avsändaren, är databasregeln inte tillämplig. Huruvida överföringen i ett sådant fall omfattas av huvudregeln om radioprogram beror på om kravet på att sändningen skall vara riktad till allmänheten är uppfyllt. Om det kravet inte är uppfyllt, saknas grundlagsskydd.

### *Print on demand*

Den grafiska tekniken har förändrats drastiskt under senare år. Kopiatorer och skrivare får allt större kapacitet. Det finns också maskiner som kan sägas vara ett mellanting mellan traditionella tryckpressar och kopiatorer eller skrivare.

Det är numera vanligt att texten eller illustrationen på tryckplåten överförs direkt från en dator. De nya teknikerna gör det möjligt att enkelt ändra innehållet från ett exemplar till ett annat och att framställa skrifter på beställning i små upplagor eller till och med enstaka exemplar.

Liksom skrifter kan tekniska upptagningar framställas på begäran i små upplagor eller enstaka exemplar. Det har t.ex. blivit allt vanligare med inspelningsbara cd-skivor.

Sådan framställning av skrifter och tekniska upptagningar som nu redogjorts för brukar kallas *print on demand* (även beställtryck).

I de fall de genom print on demand framställda exemplaren inte omfattas av grundlagarna saknas grundlagsskydd för databasen och framställningsprocessen.

## Ett utvidgat grundlagsskydd

### Grundlagsskydd för nya medier, modellen för grundlagsregleringen och grundlagsskyddet för skrifter

#### Utskottets förslag i korthet

Utskottet delar regeringens bedömning att grundlagsskyddet i TF och YGL, som är knutet till vissa medier, bör anpassas till den tekniska och mediala utvecklingen, att grundlagsskyddet bör bygga på nuvarande modell med ett speciellt, detaljerat grundlagsskydd för massmedier och att det inte bör göras någon ändring beträffande förutsättningarna för grundlagsskydd för skrifter.

#### *Propositionen*

Grundlagsskyddet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är knutet till vissa medier och bör, enligt regeringen, därför anpassas till den tekniska och mediala utvecklingen.

Yttrandefriheten och i praktiken också informationsfriheten har fått ett specifikt skydd i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Skyddet är knutet till vissa medier. Denna konstruktion gör att samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen kan komma att medföra att grundlagsskyddet inte omfattar samtliga skyddsvärda yttranden. Samma skäl som motiverar dagens skydd utgör emellertid också skäl för att grundlagsskydda nya former för att offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Grundlagsskyddet bör så långt möjligt omfatta massmedial verksamhet som utnyttjar moderna tekniska lösningar. Det finns redan ett antal tidningar som enbart ges ut på Internet. Det är fråga om tidningar med en kontinuerlig utgivning, en fast redaktion och uttalad inriktning. Med dagens grundlagsreglering kan tidningar av detta

slag inte få grundlagsskydd för sin verksamhet, trots att denna i yttrandefrihetshänseende får anses minst lika skyddsvärd som motsvarande verksamhet i t.ex. vanliga tryckta tidningar. Detta är enligt regeringens mening knappast acceptabelt.

Regeringen anser därför att i den mån utvecklingen har medfört att nya kommunikationsformer saknar grundlagsskydd, trots att de principiellt är av betydelse för yttrandefriheten på samma sätt som de i dag grundlagsskyddade medierna, bör också dessa nya former erhålla ett grundlagsskydd.

Grundlagsregleringen bör, enligt regeringen, bygga på nuvarande modell med ett speciellt, detaljerat grundlagsskydd för massmedier.

Yttranden i form av det tryckta ordet har, som konstitutionsutskottet uttalat, en särställning i opinionsbildningen och den samhälleliga debatten. Denna ställning motiverar att den nuvarande uppdelningen på två grundlagar bör bestå och att tryckfrihetsförordningen (TF) även i fortsättningen skall vara den grundlag som ger skydd för det tryckta ordet och det enligt de principer som gäller i dag.

Vad gäller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) infördes termen tekniska upptagningar genom ändringar 1998 som trädde i kraft den 1 januari 1999. Genom införandet av detta begrepp kan den tekniska utvecklingen förväntas mötas på ett tillfredsställande sätt när det gäller grundlagsskyddet för de fysiska databärarna. Enligt regeringen saknas det därför anledning att nu överväga skyddet för dessa. Det som däremot kvarstår är grundlagsskyddet för kommunikation som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Skyddet omfattar inte alla yttranden som förmedlas på detta sätt. Det som nu bör övervägas är att bereda grundlagsskydd för ytterligare sådana yttranden.

Utvecklingen på medieområdet har gått mycket snabbt. Internetverksamhetens betydelse för nyhetsförmedlingen har i dag helt andra dimensioner än för bara några år sedan. Den fråga som inställer sig är hur en utvidgning av grundlagsskyddet för kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor skulle kunna göras.

Ett utvidgat grundlagsskydd för dessa nya medier som är likvärdigt det som tryckta skrifter och andra etablerade massmedier har förutsätter att de principer som grundlagarna vilar på kan tillämpas. En av dessa principer är det särskilda ansvarssystemet med en enda person som ansvarar för innehållet i ett yttrande. Principen innebär för det första ett skydd för andra personer som medverkar vid ett yttrandes tillkomst, vilket gynnar yttrandefriheten. För det andra innebär principen att den utpekade ansvarige blir förhållandevis lätt att ingripa mot. De hittills grundlagsskyddade medieformerna utmärks av att distributionen av yttranden normalt sker i en etablerad produktions- och distributionskedja. Denna struktur tillåter ett ensamansvar som bygger på ett successivt system där ansvaret kan övergå från en primärt ansvarig till en sekundärt ansvarig. Utan en sådan ansvarskedja blir ansvarssystemet inte effektivt. Den nya masskommunikationen via Internet saknar däremot ofta motsvarande struktur. Det är därför svårt att applicera ensamansvarssystemet generellt på publicering via Internet. Risken är stor att det i praktiken ofta inte



skulle finnas någon som skulle kunna hållas ansvarig. Om yttranden ges grundlagsskydd utan att det finns verklig möjlighet att ingripa vid missbruk av yttrandefriheten, mister principen om ensamansvar sin funktion och då kan grundlagsregleringen förlora medborgarnas förtroende.

Ensamansvarssystemet förutsätter också att det i efterhand skall kunna konstateras vad ett yttrande har innehållit. Fysiska databärare har ett givet innehåll, och sändningar, inklusive överföringar från databaser, som faller under YGL skall dokumenteras. En dokumentationsskyldighet för alla som gör yttranden tillgängliga för allmänheten via Internet är dock knappast önskvärd och inte heller praktiskt genomförbar. Ett särskilt problem med ett generellt grundlagsskydd är att andra än upphovsmannen ofta kan påverka innehållet i ett yttrande. En annan komplikation är globaliseringen av Internetverksamheten, vilken gör att det inte alltid är så enkelt att i Sverige identifiera och lagföra någon som ansvarig. Det redovisade innebär, enligt regeringen, att ett generellt grundlagsskydd för överföringar till allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor inte är lämpligt. En avgränsning av de överföringar som skall omfattas av grundlagsskydd krävs alltså.

Det som nu har sagts om TF och YGL avser det tidsperspektiv som kan överblickas med tanke på den snabba utvecklingen på massmedieområdet.

Det bör, enligt regeringen, inte göras någon ändring beträffande förutsättningarna för grundlagsskydd för skrifter. Skrifter får därmed fortfarande grundlagsskydd antingen om de framställs i tryckpress eller om de mångfaldigas genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande och utgivningsbevis gäller eller vissa uppgifter finns på skrifterna.

Den tekniska utvecklingen har medfört att det kan vara svårt att avgöra om en skrift har framställts i tryckpress eller inte. Kopiatorer och skrivare får allt större kapacitet, och resultatet blir alltmera likt skrift som framställts i tryckpress.

En fråga är om svårigheterna att fastställa om en skrift har framställts i tryckpress eller inte gör att förutsättningarna för grundlagsskydd för skrifter bör ändras. Ett alternativ till dagens reglering vore att behandla alla skrifter lika oavsett framställningssätt. Eftersom syftet med TF är att skydda skrifter som kan framställas i stora upplagor och nå många människor men inte att skydda privat kommunikation, är det emellertid inte möjligt att ge alla skrifter ett grundlagsskydd. En lösning som då ligger nära till hands är att ha en stencilregel för alla skrifter. En annan lösning är en regel efter förebild av den som gäller för tekniska upptagningar enligt yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). En sådan regel skulle innebära att alla skrifter som sprids till allmänheten oavsett framställningssätt omfattas av TF och att skrifter med vissa uppgifter om ursprung presumeras falla in under grundlagen. Den förstnämnda lösningen medför emellertid en försvagning av grundlagsskyddet för skrifter som framställts i tryckpress. Också den andra lösningen innebär ett betydande avsteg från vad som gäller i dag för dessa skrifter. Med hänsyn härtill och med beaktande av att de fall där det har visat sig vara svårt att avgöra om en skrift är tryckt eller inte förefaller vara begränsade har regeringen kommit till

samma slutsats som utredningen, nämligen att man inte nu bör ändra regleringen.

*Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning.

## Ett utvidgat grundlagsskydd för ny kommunikation som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till ändring av 1 kap. 6 § YGL antas som vilande. Förslaget innebär att det i YGL skall klargöras att huvudregeln om radioprogram omfattar webbsändningar som utgörs av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar på tider som sändaren bestämmer.

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till 1 kap. 9 § första stycket 1 och 2 YGL antas som vilande. Förslaget innebär att databasregeln utvidgas till att gälla även viss användning av *push*-teknik och *print on demand* (även kallat beställtryck).

Utskottet föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför om en översyn av bestämmelserna med hänsyn till framtida användning av ny teknik.

### *Propositionen*

Det bör, enligt regeringen, klargöras att huvudregeln om radioprogram omfattar webbsändningar som utgörs av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar på tider som sändaren bestämmer. Den s.k. databasregeln bör, enligt regeringen, utvidgas till att gälla även viss användning av *push*-teknik och *print on demand*.

### Webbsändningar

En webbsändning som består i att mottagaren på en tidpunkt som han eller hon själv bestämmer startar en uppspelning av en inspelning, som sändaren tillhandahåller lagrad, omfattas av dagens databasregel under förutsättning att sändaren är en sådan aktör som avses i regeln. Sändningen tillhandahålls då på särskild begäran. De två andra slagen av webbsändningar, nämligen de som utgörs av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar på tider som sändaren bestämmer, skiljer sig från den förstnämnda kategorin på det sättet att tillhandahållandet av sändningarna är momentant. De liknar därigenom de traditionella ljudradio- och TV-sändningarna.

Sändningar av ljudradio- och TV-program kan ske samtidigt både på traditionellt sätt och via Internet (simultansändningar). Användandet av Internet-

protokoll kan komma att ta över som förhärskande teknik för ljudradio- och TV-sändningar och sådana kan då tas emot i både TV:n och datorn. Frågan är då om dessa webbsändningar, vilket flera remissinstanser hävdar, redan i dag liksom de traditionella sändningarna omfattas av grundlagsskydd enligt huvudregeln om radioprogram (1 kap. 6 § YGL).

Avgörande för hur man skall se på saken är om sändningarna kan anses riktade till allmänheten såsom förutsätts i huvudregeln. Med detta krav avses att sändningarna skall vara riktade till vem som helst som önskar ta emot dem utan särskild begäran från mottagaren. Sådana sändningar som sker på särskild begäran av mottagaren omfattas däremot inte av huvudregeln utan kan falla in under databasregeln (1 kap. 9 § YGL). Distinktionen mellan de två bestämmelserna är viktig, eftersom huvudregeln ger grundlagsskydd åt envar medan databasregeln endast ger skydd för vissa aktörer.

Enligt regeringens mening bör följande synsätt anläggas. Det är sändaren som svarar för den huvudsakliga aktiviteten. Det är sändaren som – liksom när det gäller traditionella radio- och TV-sändningar – avgör när webbsändningarna skall börja, och de pågår utan möjlighet för mottagaren att påverka när de skall sluta. Mottagarens medverkan är begränsad till att slå på datorn, gå till en adress och där aktivera en länk. Denna medverkan skiljer sig inte från den som gäller i fråga om de traditionella radio- och TV-sändningarna, nämligen att slå på radion eller TV:n och välja kanal. De momentana sändningarna till webbsidan startas alltså av sändaren. Överföringarna av dessa från webbsidan till mottagarna görs sedan av mottagarna själva. Eftersom det är fråga om momentana tillhandahållanden av sändaren, bör dessa överföringar av mottagarna ses som vidareförmedlingar utan självständig betydelse för frågan om vem som startat sändningarna. Avgörande är i stället vem som startat de ursprungliga webbsändningarna. Eftersom det är sändaren, är sändningarna att anse som riktade till allmänheten. Den omständigheten att webbsändningarna kan tillhandahållas, t.ex. mot abonnemang, innebär inte att sändningarna inte är riktade till allmänheten förutsatt att vem som helst kan teckna abonnemang. Därmed är de – som flera remissinstanser hävdar – grundlagsskyddade enligt huvudregeln om radioprogram redan i dag. För att tydliggöra detta bör, enligt regeringen, regeln dock förtydligas så att det uttryckligen framgår att webbsändningar omfattas.

I detta sammanhang bör erinras om att grundlagsskyddet för vissa direktsändningar är begränsat (1 kap. 8 § YGL). Det gäller direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten. För sådana sändningar gäller exempelvis inte ensamansvaret.

#### Viss användning av *push*-teknik

*Push*-teknik kan ha grundlagsskydd redan i dag – enligt databasregeln – för det fall att det är mottagaren som på ett i förväg programmerat sätt startar överföringen och övriga förutsättningar i databasregeln är uppfyllda. Om det i

stället är avsändaren som startar sändningen, kan grundlagsskydd föreligga enligt huvudregeln om radioprogram. En ytterligare förutsättning är dock i detta fall att sändningen sker till allmänheten. Så kan vara fallet om ett likalydande meddelande sänds till en större, öppen krets. Den omständigheten att tjänsten kräver abonnemang utgör inget hinder mot att tillämpa huvudregeln under förutsättning att möjligheten att teckna abonnemang står öppen för vem som helst.

Viss användning av *push*-teknik saknar emellertid grundlagsskydd. Så kan vara fallet om avsändaren startar sändningen av ett meddelande och det inte är fråga om ett likalydande meddelande som sänds till en större, öppen krets. Det hela tiden ökande informationsutbudet kan antas innebära ett ökat behov av sorterings- och bevakningstjänster av det slag som *push*-tekniken utgör. Tekniken kommer sannolikt att få allt större betydelse för nyhetsförmedling och opinionsbildning och även i andra avseenden som är viktiga från informationsfrihets- och yttrandefrihetssynpunkt. Det är därför otillfredsställande att användningen av tekniken delvis saknar grundlagsskydd. Skyddet bör därför utvidgas till att omfatta även sådan *push*-teknik som i dag saknar grundlagsskydd. Trots att det i dessa fall är avsändaren som startar överföringarna bör utvidgningen göras i databasregeln, eftersom tekniken utgör en form av databasanvändning. Därigenom åstadkommer man också att det huvudsakligen blir de traditionella massmedieföretagen som får skydd för denna verksamhet. Massmedieföretagens befintliga grundlagsskydd bör alltså utsträckas till att omfatta även denna nya tjänst. Som förutsättning för grundlagsskydd skall – både i detta fall och i fråga om övrig verksamhet enligt databasregeln – gälla att informationen som förmedlas genom tekniken tillhandahålls allmänheten. Det innebär att det skall vara möjligt för en vid krets, i princip för envar, att abonnera på tjänsten. Beträffande databasverksamhet som i dag omfattas av databasregeln gäller ett krav på att informationen i databasen inte kan ändras av mottagaren. Skälet är att ensamansvaret förutsätter att den ensamt ansvarige råder över innehållet. Ett liknande krav bör ställas upp för den användning av *push*-teknik som föreslås få en särskild reglering i databasregeln. Det kan tyckas vara otillfredsställande att det även efter en ändring i YGL kommer att vara olika bestämmelser som reglerar grundlagsskyddet för *push*-teknik. Mot detta kan emellertid följande sägas. Det viktiga är att den som yttrar sig kan avgöra om mediet i fråga har grundlagsskydd eller inte. En mottagares möjligheter att bedöma frågan om grundlagsskydd är däremot inte relevant från yttrandefrihetssynpunkt. För en meddelare är det dock av intresse att veta om han eller hon kan meddela sig straffritt eller inte. Här föreligger dock som alltid den svårigheten att en meddelare aldrig kan vara säker på att hans eller hennes meddelande kommer att publiceras i ett grundlagsskyddat medium.

*Print on demand*

När det gäller skrift som framställs i tryckpress krävs inte framställning av ett visst antal exemplar för att TF skall vara tillämplig. Det fordras dock att skriften kan lämnas ut för spridning, dvs. att den kan nå andra än dem som befinner sig i en mindre, slutet krets. Det innebär att en bok som trycks på beställning i enstaka exemplar vanligen inte faller in under TF. En skrift som framställs genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande omfattas av TF endast om den är mångfaldigad. Det innebär att den skall vara framställd i mer än ett fåtal exemplar vid ett tillfälle. Framställning av sådana skrifter på beställning i enstaka exemplar omfattas därför normalt inte av TF. Grundlagsskyddet för en teknisk upptagning förutsätter också att upptagningen framställs i mer än ett fåtal exemplar vid ett och samma tillfälle när spridningen skall ske genom utlämnande av exemplar och inte genom offentlig uppspelning. Böcker och andra skrifter samt tekniska upptagningar som framställs i enstaka exemplar på beställning omfattas alltså normalt inte av grundlagsskydd enligt TF eller YGL.

*Print on demand*, s.k. beställtryck, förekommer i dag i begränsad omfattning i Sverige. Det handlar t.ex. om framställning av enstaka böcker på beställning av kunder via Internet. Framställningen sker ofta hos företag för yrkesmässig framställning av böcker. I USA har utvecklingen gått längre. Där finns en begynnande verksamhet med *print on demand*-framställning i större skala av böcker och skivor direkt i butik. Det är sannolikt att sådan framställning inom några år kommer att bli mer vanligt förekommande också i Sverige. Den tekniska utvecklingen innebär nämligen att det blir lättare och alltså ekonomiskt intressant att framställa enstaka exemplar efter den enskilde kundens önskemål. Kostnaderna för lagerhållning och distribution minskar avsevärt genom användande av denna framställningsteknik.

*Print on demand*-verksamhet har betydelse för sådana ändamål som grundlagarna skyddar. Eftersom det inte finns några vägande skäl emot bör, enligt regeringen, därför ett grundlagsskydd införas för denna verksamhet. Skyddet bör omfatta exempelvis det fallet att ett skivbolag i stället för att producera upplagor av cd-skivor tillhandahåller musik i en databas och låter butikerna framställa enstaka cd-skivor på beställning av kunderna. Också motsvarande arrangemang mellan bokförlag och bokhandel bör omfattas. Eftersom det är fråga om databasanvändning, bör skyddet ges i databasregeln. Grundlagsskyddet bör, enligt regeringen, alltså knytas till databasen som sådan och inte till de exemplar av skrifter och upptagningar som blir resultatet av framställningsprocessen. Dessa exemplar omfattas inte som sådana av grundlagsskydd.

*Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker att regeringens förslag till 1 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen antas som vilande.

*Print on demand*, s.k. beställtryck, förekommer som regeringen påpekar i begränsad omfattning i Sverige. Det handlar t.ex. om framställning av enstaka

böcker på beställning av kunder via Internet. Framställningen sker ofta hos företag för yrkesmässig framställning av böcker. Print on demand-verksamhet har betydelse för sådana ändamål som grundlagarna skyddar. Eftersom det inte finns några vägande skäl emot, bör enligt regeringen, därför ett grundlagsskydd införas för denna verksamhet. Eftersom det är fråga om databas användning bör skyddet, enligt regeringen, ges i databasregeln. Grundlagsskyddet bör alltså knytas till databasen som sådan och inte till de exemplar av skrifter och upptagningar som blir resultatet av framställningsprocessen. Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker att regeringens förslag till 1 kap. 9 § första stycket punkterna 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen antas som vilande.

Utskottet anser, liksom regeringen, att det är sannolikt att sådan framställning inom några år kommer att bli mer vanligt förekommande också i Sverige. Den tekniska utvecklingen innebär nämligen att det blir lättare och allt mer ekonomiskt intressant att framställa enstaka exemplar efter den enskilde kundens önskemål. Enligt utskottet borde det i framtiden också kunna bli fråga om att ett bokförlag eller en återförsäljare, utan att en enskild person på särskild begäran beställt en ”print on demand-skrift”, använder framställningstekniken för att ta fram ett så stort antal exemplar som motsvarar vad som kan kallas en upplaga. I ett sådant fall kan fråga uppkomma huruvida tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig och grundlagsskydd föreligger. Utskottet anser att det finns anledning att regeringen, med utgångspunkt i hur den nya tekniken kan komma att användas i framtiden, förutsättningslöst gör eller låter göra en översyn av gällande och föreslagna bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i syfte att analysera om de kan komma att tillämpas på ny användning av tekniken eller om det behövs ändringar. Om en sådan analys skulle visa att det behövs ändrad lagstiftning bör regeringen återkomma med förslag till sådan. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

## Grundlagsskyddet enligt databasregeln utvidgas till ytterligare massmedieföretag

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till 1 kap. 9 § första stycket YGL skall antas som vilande. Förslaget innebär att till de i databasregeln uppräknade massmedieföretagen skall läggas företag för yrkesmässig framställning av tryckta och därmed enligt TF jämställda skrifter, dvs. exempelvis bokförlag och tryckerier.

### *Propositionen*

Till de i databasregeln uppräknade massmedieföretagen skall enligt regeringen läggas företag för yrkesmässig framställning av tryckta och därmed enligt

tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter, dvs. exempelvis bokförlag och tryckerier.

Om ett traditionellt massmedieföretag förlägger sin databasverksamhet till en särskild juridisk person bör frågan om detta innebära att verksamheten faller utanför databasregeln avgöras av om massmedieföretaget fortfarande kan anses vara den som tillhandahåller allmänheten upplysningarna eller inte. Det bör alltså vara de sakliga förhållandena snarare än de formella omständigheterna som är avgörande.

Grundlagsskydd enligt databasregeln tillkommer traditionella massmedieföretag. Bakgrunden till att denna krets har fått grundlagsskydd för sin databasverksamhet är att det har ansetts att databasmedierna bör kunna tas i bruk i nyhetsförmedlingens och opinionsbildningens tjänst på samma villkor som det tryckta ordet. Detta syfte har ansetts till väsentlig del kunna uppnås genom att skyddet anknyts till användningen av den moderna kommunikationstekniken hos tidningsföretag m.fl. En viktig del av motivet för att ge grundlagsskydd genom databasregeln har varit hänförlig till behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor. Det har därför framstått som följdriktigt att grundlagsskyddet gäller samma krets som den till vilken detta källskydd är anknutet.

Källskyddet enligt TF innebär att meddelande bl.a. kan lämnas till skriftens utgivare eller till skriftens redaktion om sådan finns (1 kap. 1 § tredje stycket). Bokförlag kan vara sådan utgivare eller redaktion. Med hänsyn till det och till att bokförlags verksamhet kan vara av betydelse för opinionsbildningen kan hävdas att även bokförlag bör omfattas av databasregeln. Detsamma gäller tryckerier. Dessa kan t.ex. syssla med *print on demand*-verksamhet. I sammanhanget bör noteras att databasregeln redan i dag omfattar bl.a. företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar. Det är svårt att se några bärande skäl till att skyddsnivån skall vara lägre när det gäller tryckta skrifter. Företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter bör därför enligt regeringens mening läggas till bland massmedieföretagen i databasregeln.

Förslaget innebär att grundlagsskydd kommer att gälla för t.ex. ett bokförlags publicering av en bok i en databas. Ansvaret kommer i första hand att åvila en utgivare och i andra hand förlaget. I motsvarande situation i dag saknas grundlagsskydd. Vem som då får anses ansvarig för innehållet i ett yttrande bedöms enligt vanliga straffrättsliga regler. Skillnaden blir alltså att den databaspublicerade boken med förslaget får ett grundlagsskydd och att det i första hand blir utgivaren snarare än författaren eller annan som ansvarar för innehållet. Detta motsvarar vad som redan gäller för en bok som publiceras i en teknisk upptagning, t.ex. på en cd-romskiva. När det gäller författarens möjligheter att förfoga över sitt verk kommer de fortfarande att regleras av upphovsrättsliga bestämmelser. Regeringen kan sålunda inte se att förslaget i rättsligt hänseende påverkar författarens roll i negativ riktning. En helt annan sak är att det kan uppfattas som otillfredsställande att det såvitt det avser böcker i traditionell mening kommer att gälla olika ansvarsregler bero-

ende på om TF eller YGL är tillämplig. Detta är emellertid en konsekvens av grundlagarnas konstruktion där alltså skyddet är kopplat till vissa tekniker snarare än innehållet. Det anförda visar dock enligt regeringens mening att det finns all anledning att göra grundlagsskyddets teknikberoende till föremål för fortsatt översyn.

En särskild fråga, som uppmärksammats av bl.a. JK, gäller databasregelns tillämplighet när ett sådant traditionellt massmedieföretag som avses i regeln förlägger sin databasverksamhet till en särskild juridisk person, t.ex. ett nytt aktiebolag. Man kan här tänka sig två olika synsätt. Det ena innebär att man fäster störst vikt vid de formella förhållandena. Med ett sådant synsätt skulle man anse att databasverksamheten faller utanför databasregeln så snart verksamheten flyttas till en särskild juridisk person som inte samtidigt är en sådan aktör som nämns i databasregeln, dvs. ett traditionellt massmedieföretag. Det andra synsättet är mindre formellt och innebär att man låter frågan avgöras av om massmedieföretaget fortfarande kan anses vara den som tillhandahåller allmänheten upplysningarna i databasen eller inte. Med detta synsätt är det de sakliga förhållandena och inte de formella omständigheterna som är avgörande.

Regeringen vill här framhålla följande som sin mening. I databasregeln talar om redaktion, företag och nyhetsbyrå. Det sägs alltså inget om särskilda juridiska personer. Redan ordalydelsen talar således mot ett strikt formellt synsätt. Mot en sådan tolkning talar också att ett viktigt motiv för att ge grundlagsskydd genom databasregeln var hänförligt till behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor. Om en person meddelar uppgifter till t.ex. en redaktion för en tryckt periodisk skrift för offentliggörande, bör han eller hon åtnjuta källskydd oavsett om uppgifterna sedan publiceras i skriften eller i en databas.

Regeringen anser alltså i likhet med utredningen att om ett traditionellt massmedieföretag förlägger sin databasverksamhet till en särskild juridisk person bör frågan om detta innebära att verksamheten faller utanför databasregeln avgöras av om massmedieföretaget fortfarande kan anses vara den som tillhandahåller allmänheten upplysningarna eller inte. Det bör alltså vara de sakliga förhållandena och inte de formella omständigheterna som är avgörande.

#### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker att regeringens förslag till 1 kap. 9 § första stycket antas som vilande.

## Ett frivilligt grundlagsskydd enligt databasregeln

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till 1 kap. 9 § andra – sjätte styckena YGL antas som vilande. Förslaget innebär bl.a. att



andra aktörer än de i databasregeln uppräknade massmedieföretagen skall genom att ansöka om och beviljas utgivningsbevis kunna få ett frivilligt grundlagsskydd för sådan verksamhet som avses i regeln, dvs. tillhandahållande av en databas på det sätt som anges i den nu gällande databasregeln samt för viss *push*-teknik och *print on demand*. Utskottet avstyrker därmed motionerna 2001/02:K55 yrkandena 1 och 4 och 2001/02:K57 yrkandena 1–2.

Utskottet föreslår också att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför om en analys av huruvida ett frivilligt grundlagsskydd kan komma i konflikt med bestämmelser med syfte att skydda den personliga integriteten.

Utskottet delar regeringens bedömning att för finansieringen av ansökningsförfarandet för utgivningsbevis bör en självkostnadsprincip gälla. Utskottet avstyrker därmed motion 2001/02:K53.

### *Propositionen*

Andra aktörer än de i databasregeln uppräknade massmedieföretagen skall, enligt regeringen, genom att ansöka om och beviljas utgivningsbevis kunna få ett frivilligt grundlagsskydd för sådan verksamhet som avses i regeln, dvs. tillhandahållande av en databas på det sätt som anges i den nu gällande databasregeln samt viss *push*-teknik och *print on demand*. Utgivningsbevis skall endast kunna komma i fråga för överföringar som utgår från Sverige. Utgivningsbevisen skall gälla för en period av tio år med möjlighet till förlängning. Bevisen skall kunna återkallas. Radio- och TV-verket skall pröva frågor om utgivningsbevis.

### Ett frivilligt grundlagsskydd

Grundlagsskydd för sådan databasanvändning som avses i databasregeln med den lydelse den har i dag gäller bara traditionella massmedieföretag. Enskilda och andra medieföretag än traditionella massmedieföretag saknar alltså grundlagsskydd för databasverksamhet. Samtidigt har utvecklingen inneburit att mycket av den verksamhet som databasregeln är tänkt att skydda – tillhandahållandet av information till allmänheten – numera bedrivs av aktörer som *inte* är traditionella massmedieföretag i den mening som avses i nu gällande bestämmelse. Denna trend kan som nämnts ovan väntas öka ytterligare. Det går snabbt och är förhållandevis enkelt och billigt att på detta sätt nå ut med ett budskap till en stor publik. Informationen består i stor utsträckning av nyhetsförmedling, opinionsbildning och upplysning. Enligt regeringen är kommunikationen följaktligen av betydelse för yttrandefriheten och informationsfriheten. Det skydd för massmedier som grundlagarna är avsedda att ge motsvarar alltså inte dagens massmedieanvändning. En anpassning till denna mediala verklighet bör därför enligt regeringens mening ske. De verksamheter

som har massmedial karaktär bör kunna få ett grundlagsskydd motsvarande det som gäller för de traditionella massmedieföretagens databasanvändning. Skyddet bör alltså kunna omfatta sådana databaser som i dag anges i databasregeln och sådan databasanvändning som i tidigare avsnitt föreslås läggas till i regeln.

Grundpelarna i vårt särskilda tryck- och yttrandefrihetsrättsliga system är dels skydd för masskommunikation, dels ett effektivt system för ingripande mot missbruk. En eventuell utvidgning av grundlagsskyddet måste göras inom ramen för det nuvarande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. Ansvarssystemet kräver att någon i en ansvarskedja kan hållas ansvarig och att denne råder över innehållet i databasen. Systemet förutsätter också en dokumentation av innehållet. Frågan är alltså hur en utvidgning låter sig förenas med dessa krav. En väsentlig faktor är här att grundlagsskyddet innebär förpliktelser som långtifrån alla som tillhandahåller databaser för massmediala syften kanske är villiga att underkasta sig, t.ex. skyldigheten att dokumentera innehållet. Detta innebär alltså, som regeringen redan berört, att ett generellt grundlagsskydd inte är en lämplig lösning utan att någon form av gränsdragnings bör göras.

En möjlig väg vore – som vissa remissinstanser förordat – att åstadkomma ett frivilligt grundlagsskydd genom något slag av stencilregel på samma sätt som gäller för vissa skrifter. Skyddet skulle då uppkomma genom att databas innehavaren anger vissa uppgifter om t.ex. vem som är utgivare för databasen och vem som driver verksamheten. Angivandet av sådana uppgifter skulle, enligt regeringen, dock inte vara tillräckligt för grundlagsskydd. Även ett krav på att informationen i databasen är avsedd för allmänheten skulle behöva uppställas, eftersom grundlagsskyddet är avsett för massmedial kommunikation. Enligt regeringen skulle vidare ensamansvaret kräva att databasen är anordnad så att databas innehavaren har kontroll över innehållet. Om något av dessa ytterligare krav inte skulle vara uppfyllt, skulle grundlagsskydd saknas trots att ursprungsuppgifter satts ut. Denna utformning av ett frivilligt skydd skulle alltså innebära en viss osäkerhet för meddelare och andra medverkande. En annan komplikation är att ursprungsuppgifter i en databas inte är definitiva utan kan tas bort och ändras under det att publiceringsverksamheten pågår. Detta skulle kunna medföra bevisproblem rörande vem som bär ansvaret för ett visst innehåll vid en viss tidpunkt. De redovisade nackdelarna är så stora att detta alternativ för ett frivilligt skydd, enligt regeringen, inte bör väljas.

En annan möjlighet är att – som utredningen föreslagit – göra grundlagsskyddet beroende av om utgivningsbevis sökts och utfärdats. En sådan lösning är inte heller invändningsfri med tanke på att det försvårar för medverkande och meddelare att bedöma sitt eventuella ansvar. Man kan inte direkt av databasen avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte utan man måste genom egen kontroll förvissa sig om att utgivningsbevis finns. Å andra sidan kan man vara säker på att skydd gäller om utgivningsbevis finns. En annan nackdel är att en sådan lösning blir förenad med kostnader i form av bl.a.

avgift för den som söker utgivningsbevis. Ytterligare en komplikation med en sådan lösning är att den som vill ha grundlagsskydd måste vända sig till en myndighet. Det kan inte helt uteslutas att det finns risk för att myndigheten i en spänd samhällssituation tillämpar ansökningsreglerna på ett sådant sätt att grundlagsskydd nekas med hänsyn till det väntade innehållet i databasen. Denna risk kan dock undanröjas om förutsättningarna för utfärdande respektive återkallelse av utgivningsbevis – dvs. förutsättningarna för grundlagsskydd – anges direkt i grundlagen.

Å andra sidan är en avgjord fördel med ett system med utgivningsbevis, enligt regeringen, att man på detta sätt åstadkommer det mest effektiva sättet att ingripa mot missbruk av yttrandefriheten. Ett utvidgat grundlagsskydd innebär att YGL:s tillämpningsområde utvidgas. Det är långtifrån osannolikt att denna utvidgning kommer att innebära fler överträdelser av tryck- och yttrandefrihetens gränser som skall bedömas enligt grundlagarna. Ett system med utgivningsbevis – motsvarande vad som sedan länge gäller för tryckta periodiska skrifter – kan då antas ge betydligt bättre förutsättningar för lagföring än vad t.ex. en stencilregel skulle ge. Med ett system med utgivningsbevis uppstår exempelvis inte några problem med att avgöra vem som bär ansvaret för ett visst innehåll vid en viss tidpunkt. Givet utgångspunkten att en anpassning av grundlagsskyddet till den mediala verkligheten bör ske är alternativet till ett system med utgivningsbevis ett generellt grundlagsskydd eller någon form av stencilregel. De olägenheter som är förenade med ett system med utgivningsbevis framstår enligt regeringen som fullt hanterbara. Enligt regeringens mening talar övervägande skäl för att välja den ordning som utredningen föreslagit.

#### Den närmare regleringen av det frivilliga grundlagsskyddet

Som förutsättning för utfärdande av utgivningsbevis skall gälla att verksamheten är ordnad på samma sätt som gäller för de aktörer som har automatiskt grundlagsskydd. I övrigt bör förutsättningarna i princip vara desamma som gäller för utgivningsbevis för periodiska skrifter. Behörig utgivare skall ha utsetts och åtagit sig uppdraget. För att verksamheten skall kunna identifieras bör den bedrivas under ett särskilt namn. Namnet skall vara sådant att förväxling inte lätt kan ske med annan verksamhet enligt databasregeln.

Eftersom vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att utgivningsbevis skall utfärdas, måste det bli fråga om ett ansökningsförfarande. Förutsättningarna bör dock vara angivna direkt i YGL. Straffansvar bör komma i fråga för den som lämnar oriktig uppgift i en ansökan om utgivningsbevis. Beträffande finansieringen av ansökningsförfarandet bör en självkostnadsprincip gälla. Ansökningsavgiften får nämligen inte vara så hög att den i praktiken omöjliggör eller väsentligt begränsar möjligheten att skaffa grundlagsskydd. Som jämförelse kan nämnas att Patent- och registreringsverket i dag debiterar 2 000 kr för en ansökan om utgivningsbevis enligt TF. Enligt vad regeringen har inhämtat från den myndighet som avses handha utgivningsbevis enligt

YGL kan avgiften hos den myndigheten komma att ligga i samma storleksordning.

Enligt TF gäller utgivningsbevis för periodiska skrifter för en period av tio år från utfärdandet med möjlighet till förlängning. Denna bestämmelse infördes 1998. Bakgrunden var att det hade framkommit att en stor del av de registrerade titlarna avsåg skrifter som inte längre gavs ut och att sådana oanvända titlar hindrade eller i vart fall försvårade möjligheterna att utnyttja titlarna i periodiska skrifter. Även om behovet av motsvarande reglering kanske inte är lika stort när det gäller databasverksamhet talar ordningsskäl för att införa en tidsbegränsning av giltigheten av utgivningsbevis enligt YGL. Utgivningsbevis måste kunna återkallas när förutsättningarna för att utfärda sådant inte längre föreligger. Om t.ex. verksamheten inte längre är ordnad så att endast den som driver den kan ändra innehållet, måste beviset kunna återkallas. Annars kan inte principen om ensamansvar upprätthållas. I övrigt bör återkallelse kunna ske på i princip samma grunder som gäller utgivningsbevis för periodiska skrifter. Ett bevis skall kunna återkallas bl.a. om utgivaren inte längre är behörig. Den övergång av ansvaret för ett eventuellt yttrandefrihetsbrott som blir följderna om utgivaren saknar behörighet eller befogenhet att utöva tillsyn över yttrandets offentlighetsgörande och bestämma över dess innehåll motverkar den risk för ”målvakter” som ett par remissinstanser har varnat för. Den sekundärt ansvarige är den som faktiskt bedriver verksamheten. För att det skall kunna avgöras om förutsättningarna för att utfärda utgivningsbevis inte längre föreligger bör den som bedriver verksamheten under straffansvar vara skyldig att anmäla ändrade förhållanden.

Även om syftet med den föreslagna regleringen väsentligen är att anpassa grundlagsskyddet till den mediala verkligheten kommer det alltså inte att ställas upp några kvalitativa kriterier för erhållande av utgivningsbevis. Vem som helst som uppfyller de formella kraven för utgivningsbevis kommer – på motsvarande sätt som gäller för periodiska skrifter – att kunna erhålla grundlagsskydd för sin verksamhet, givet att denna är så beskaffad som förutsätts i databasregeln. Även om systemet med utgivningsbevis bygger på ett ansökningsförfarande, är förenat med viss kostnad för den sökande osv. kan det alltså inte uteslutas att även grupper och organisationer som kan tänkas göra sig skyldiga till överträdelser av tryck- och yttrandefrihetens gränser kommer att vilja grundlagsskydda sina verksamheter. Det är därför angeläget att det inte uppstår några luckor i den straffrättsliga regleringen när det gäller otillåtna yttranden i grundlagsskyddade medier. En förutsättning för ett utvidgat grundlagsskydd är att det inte i något hänseende får uppstå en frizon som kan utnyttjas av t.ex. kriminella grupper.

Endast överföringar som utgår från Sverige skall kunna omfattas av det frivilliga grundlagsskyddet

YGL omfattar radioprogram som utgår från Sverige. För sådana radioprogram gäller grundlagen i sin helhet. YGL är också tillämplig i vissa delar på samti-

dig och oförändrad vidareändning här i landet av radioprogram som kommer från utlandet och radioprogram som förmedlas hit genom satellitsändning men inte utgår från Sverige (1 kap. 7 § YGL). För sådana radioprogram gäller den del av skyddet i YGL som kan upprätthållas i praktiken, bl.a. censurförbudet. Dessutom gäller en rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande i sådana program. Däremot gäller inte ensamsvaret. För radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige och inte samtidigt och oförändrat vidareändas här, t.ex. program som sänds från direktsändande satellit utan svensk anknytning, gäller endast en rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande och en rätt till anonymitet. Ett frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis bör enligt regeringen endast kunna komma i fråga för överföringar som utgår från Sverige.

Vem som bör pröva frågor om utgivningsbevis

Radio- och TV-verket har till uppgift att besluta i frågor om tillstånd, avgifter och registrering som rör ljudradio- och TV-sändningar. En av verkets uppgifter i dag är att handha register över utgivare för databaser som omfattas av databasregeln. Det frivilliga grundlagsskyddet enligt databasregeln förutsätter bedömningar av om verksamheten tekniskt har inrättats på det sätt som anges i regeln. Det är, enligt regeringen, därför lämpligt att Radio- och TV-verket anförtros också uppgiften att besluta i frågor om utgivningsbevis enligt databasregeln trots att det innebär att två olika myndigheter kommer att handlägga frågor om utgivningsbevis. Beslut av verket skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. För prövning i kammarrätt av beslut som meddelats av länsrätt anser regeringen att det saknas anledning att frånga huvudregeln om ett krav på prövningstillstånd.

### *Motioner*

I motion 2001/02:K53 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen vad i motionen anförs om låga kostnader för enskildas utgivningsbevis avseende databaser på Internet. I propositionen föreslås utvidgning av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde. Innebörden är att andra medieföretag och enskilda som yttrar sig via Internet skall kunna få ett frivilligt grundlagsskydd. För att få detta skydd skall man bl.a. utse en ansvarig utgivare samt ansöka om och beviljas utgivningsbevis. För att enskildas rätt till frivilligt sådant grundlagsskydd skall ges ett rejält innehåll är det, enligt motionärerna, viktigt att den enskildes kostnader för ett sådant utgivningsbevis inte är orimligt höga. Det finns olika modeller för att fastställa självkostnader. Motionärernas bedömning är att en önskvärd sådan kostnad för ett utgivningsbevis bör befinna sig inom intervallet 200–400 kr för att vara attraktivt för den som vill skydda hemsidor på nätet. Det är regeringen som skall meddela föreskrifter om avgif-

terna. Därför bör kravet på låga kostnader för den enskilde som vill ha ett utgivningsbevis för databas på Internet ges regeringen till känna.

I motion 2001/02:K55 av Åsa Torstensson m.fl. (c) föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag angående ett utgivningsbevis för enskilda (yrkande 1) och att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att en ny ordning där yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, i tillämpliga delar kan skydda enskildas yttrandefrihet i nya medier bör prövas (yrkande 4). Motionärerna avvisar regeringens hållning i fråga om utgivningsbevis för enskilda. Det finns minst två demokratiskäl för detta: kostnad och godkännande. Fortfarande kommer utgivningsbevis att kosta pengar. Motionärerna är tveksamma till en ordning där människor som känner att de har små ekonomiska marginaler skall tvingas överväga om de skall söka ett utgivningsbevis till en högre kostnad för att våga yttra sig på Internet. Motionärerna är också tveksamma till ett förfarande där enskildas yttrandefrihet skall göras avhängig av ett godkännande från någon myndighets sida. Detta är rimligt för det särskilda skydd och de privilegier som erbjuds medie företag, men inte i fråga om enskildas yttrandefrihet. Till och med Mediegrundlagsutredningen noterar den förvirring som kan komma att uppstå i fråga om huruvida en webbsida är skyddad, vilket talar för en annan lösning. Det är också värt att framhålla att ett avslag ofelbart kommer att leda till en diskussion kring censur och godtycke i fråga om grunderna för att bevilja utgivningsbevis. Riksdagen bör avslå regeringens förslag.

Genom sin spridningsform förefaller yttranden på Internet att uppvisa den största likheten med sådana sändningar som avses i YGL. I takt med att teknisk utveckling förändrar förutsättningarna för hur information sprids till mottagarna blir också den uppdelning mellan tryckta medier och spridning genom ”elektromagnetiska vågor” på TF respektive YGL alltmer oklar. Motionärerna vill framhålla möjligheten att förändra YGL på ett sådant sätt att den i tillämpliga delar skulle kunna fungera som en allmän yttrandefrihetsgrundlag, tillämplig även på enskilda och andra företag än medieföretag. Det bör prövas en ny ordning där yttrandefrihetsgrundlagen i tillämpliga delar kan skydda enskildas yttrandefrihet i nya medier. Detta bör ges regeringen till känna.

I motion 2001/02:K57 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag om frivilligt grundlagsskydd för yttranden på Internet efter ansökan och utgivningsbevis (yrkande 1) och att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om ett grundlagsskydd för yttranden på Internet med den s.k. stencilregeln som modell i enlighet med vad som anförs i motionen (yrkande 2). Förutom att det fria ordet skall ges grundlagsskydd oavsett vilket medium som används för kommunikationen är det angeläget att yttrandefriheten gäller för alla, även resurssvaga grupper och mindre etablerade röster i samhällsdebatten. I propositionen föreslås att kretsen av aktörer som omfattas av databasregeln utökas. Databasregeln i 1 kap. 9 § YGL ger ett skydd för överföringar från databaser, när upplysningar

tillhandahålls allmänheten och sker på särskild begäran (startas av mottagaren). Denna regel gäller i dag för traditionella massmedieföretag, för redaktioner för tryckta skrifter eller radioprogram, företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar samt nyhetsbyråer. Andra aktörer än de som räknas upp i databasregeln föreslås nu få ett frivilligt grundlagsskydd enligt databasregeln. Regeringen föreslår, liksom majoriteten gjorde i Mediegrundlagsutredningen, att skydd skall kunna erhållas genom ansökan och utgivningsbevis. Motionärerna anser att regeringen på denna punkt borde ha valt en annan juridisk teknik för att undvika onödig byråkrati och för att på ett enkelt sätt ge fler Internetanvändare grundlagsskydd för sina meddelanden. Ett sätt vore att tillämpa ett slags stencilregel motsvarande den som finns i 1 kap 5 § TF. Enligt denna bestämmelse får en skrift fullt grundlagsskydd om den är försedd med en beteckning som utvisar att den är mångfaldigad samt i anslutning därtill har tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för mångfaldigandet. En motsvarande bestämmelse skulle kunna tas in i YGL:s databasregel.

Den som vill organisera ett öppet diskussionsforum på Internet kan fördela ansvaret för de inlägg som förekommer i det till upphovsmännen genom att tillse att dessa identifieras antingen direkt i varje inlägg eller genom hyperlänk till en presentation. Också det absoluta förbudet mot att andra än databas innehavaren ges möjlighet att påverka dess innehåll innebär enligt motionärerna en onödig inskränkning av skyddet för yttrandefriheten. Genom att välja den lösning som motionärerna föreslår kan en både krånglig och mycket kostsam byråkrati undvikas samtidigt som grundlagsskyddet kommer oändligt många fler Internetanvändare till godo. Dessutom slipper medborgarna vända sig till en myndighet för att tillvarata sina rättigheter, vilket kan uppfattas som olustigt i dessa sammanhang.

#### *Utskottets ställningstagande*

Enligt regeringen skall andra aktörer än de i databasregeln uppräknade massmedieföretagen, genom att ansöka om och beviljas utgivningsbevis, kunna få ett frivilligt grundlagsskydd för sådan verksamhet som avses i regeln, dvs. tillhandahållande av en databas på det sätt som anges i den nu gällande databasregeln samt för viss *push*-teknik och *print on demand*. Som förutsättning för utfärdande av utgivningsbevis skall gälla att verksamheten är ordnad på samma sätt som gäller för de aktörer som har automatiskt grundlagsskydd. Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker att regeringens förslag till 1 kap. 9 § andra – sjätte styckena yttrandefrihetsgrundlagen antas som vilande. Därmed avstyrker utskottet motionerna K55 yrkande 1 och K57 yrkandena 1 och 2. Utskottet vill, med anledning av motion K55 yrkande 1 påpeka att utgivningsbevis inte utgör en förutsättning för att få yttra sig på Internet. Utskottet är med anledning av motion K55 yrkande 4 inte berett att utöver vad som föreslås i propositionen föreslå att en ny ordning där yttran-

defrihetsgrundlagen i tillämpliga delar kan skydda enskildas yttrandefrihet i nya medier bör prövas. Utskottet avstyrker motion K55 yrkande 4.

Enligt utskottet kan det emellertid med det av regeringen föreslagna och av utskottet tillstyrkta förslaget till ett frivilligt grundlagsskydd enligt databasregeln eventuellt uppstå konflikter med de bestämmelser som finns i syfte att skydda den personliga integriteten. Detta kan gälla i viss mån i förhållande till personuppgiftslagen, men framförallt i förhållande till EG-direktivet om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Visserligen gör regeringen i nästa avsnitt bedömningen att den föreslagna utvidgningen av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde är förenlig med EG-direktivet och utskottet delar denna bedömning. Utskottet anser ändå att det kan finnas anledning att ytterligare undersöka om det kan uppstå konflikter. Om en person på sin hemsida för register över sådana personuppgifter som inte skulle vara tillåtet att göra enligt personuppgiftslagen kan han eller hon undgå ansvar genom att ha ansökt om och beviljats utgivningsbevis. Grundlagsskyddet kan i värsta fall komma att omfatta databaser som utgör rena personregister. Enligt 7 § första stycket personuppgiftslagen är lagen nämligen inte tillämplig om det strider mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Skyddet enligt personuppgiftslagen när det gäller registrering av personuppgifter kan således göras beroende av om utgivningsbevis finns. Det skydd som den enskilde fått genom EG-direktivet och personuppgiftslagen kan då inte upprätthållas. Utskottet anser därför att regeringen ytterligare bör analysera eller låta analysera huruvida det frivilliga grundlagsskyddet kan komma i konflikt med bestämmelserna med syfte att skydda den personliga integriteten. Skulle en sådan analys visa att det behövs ändrad lagstiftning bör regeringen återkomma med förslag till sådan. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Eftersom vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att utgivningsbevis skall utfärdas måste det enligt regeringen bli fråga om ett ansökningsförfarande. Beträffande finansiering av ansökningsförfarandet bör en självkostnadsprincip gälla. Ansökningsavgiften får enligt regeringen nämligen inte vara så hög att den i praktiken omöjliggör eller väsentligt begränsar möjligheten att skaffa grundlagsskydd. Enligt utskottets mening är den fria åsiktsbildningen utgångspunkt vid en utvidgning av det grundlagsskyddade området, vilket i sig innehåller förbud mot hindrande åtgärder. Utskottet förutsätter att regeringen vid sin bedömning av ansökningsavgiftens storlek väger in dessa faktorer. Därmed avstyrker utskottet motion K53.

## Ett utvidgat grundlagsskydds förenlighet med medlemskapet i EU

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet delar regeringens bedömning.



### *Propositionen*

Den föreslagna utvidgningen av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde är, enligt regeringen, förenlig med EG-direktivet om personuppgifter.

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter – EG-direktivet om personuppgifter – reglerar bl.a. hantering och spridning av information som lagras med hjälp av automatiserad behandling eller i vissa manuella register. Direktivet är tillämpligt på viss sådan behandling av personuppgifter som i Sverige kan falla under tryckfrihetsförordningens (TF) och yttrandefrihetsgrundlagens (YGL) tillämpningsområden och innehåller flera bestämmelser om behandling av personuppgifter som inte är förenliga med grundlagarna. Enligt artikel 9 i direktivet får dock undantag från direktivet göras för behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande under förutsättning att undantagen är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten. Till artikeln ansluter punkt 37 i ingressen till direktivet. Direktivet har genomförts i Sverige genom personuppgiftslagen (1998:204). Lagstiftaren gjorde då bedömningen att det är möjligt att låta TF och YGL gälla oförändrade med stöd av undantagsmöjligheten i artikel 9. Artikeln ansågs ge ett visst spelrum för medlemsstaterna och göra det möjligt att vid utformningen av nationella undantag bl.a. beakta konstitutionella traditioner och principer. Det angavs också vara av betydelse att den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller på EG-rättens område. Vidare angavs att det av Europadomstolens tillämpning av konventionen framgår att integritetsskyddsintressena och yttrandefrihetsintressena skall vägas mot varandra. Dessutom pekades på att sambandet med Europakonventionen framgår också av att ingresspunkt 37, som rör möjligheten till undantag enligt artikel 9, uttryckligen refererar till Europakonventionen.

YGL:s tillämpningsområde har utvidgats den 1 januari 1999 genom införandet av begreppet tekniska upptagningar som bl.a. omfattar cd-romskivor och disketter. I det lagstiftningsärendet ansågs direktivet inte lägga hinder i vägen för utvidgningen (jfr prop. 1997/98:43).

Den utvidgning av YGL:s grundlagsskydd som nu föreslås innebär att de massmedieföretag som har grundlagsskydd enligt databasregeln får skydd för användning av ytterligare tekniker. Dessutom får ytterligare massmedieföretag grundlagsskydd för motsvarande verksamheter. Därutöver ges andra aktörer möjlighet att genom utgivningsbevis få grundlagsskydd för sådana verksamheter. Utvidgningen sker alltså väsentligen till en krets som sysslar med massmedial verksamhet och innebär inte några principiella nyheter när det gäller tillämpningsområdet.

Den föreslagna utvidgningen föranleder därför enligt regeringens mening inte någon annan bedömning av undantagsmöjligheten i EG-direktivet om personuppgifter än den som gjorts i tidigare sammanhang. Regeringen anser

alltså att utvidgningen omfattas av den befintliga möjligheten till undantag och därmed är förenlig med direktivet.

#### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning.

## Skall ytterligare brott upptas som tryck- och yttrandefrihetsbrott?

### Nuvarande ordning

Tryckfrihetsförordningen (TF) innehåller i 7 kap. 4 och 5 §§ en fullständig uppräknning av vilka brott som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag. Brotten enligt 7 kap. 4 §, som utgörs av otillåtna yttranden, är högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi eller landssvek, landsskadlig vårdslöshet, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, uppvigling, hets mot folkgrupp, olaga våldsskildring, förtal, förolämpning och, i den utsträckning som anges, försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. I 7 kap. 5 § TF straffbeläggs ett antal otillåtna offentliggöranden.

I 5 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) sägs att de gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 och 5 §§ TF skall anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och är straffbara enligt lag. Med radioprogram avses därvid program i ljudradio och television samt innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor (1 kap. 1 § tredje stycket YGL). Detta innebär att tryckfrihetsbrotten och yttrandefrihetsbrotten i princip sammanfaller. När det gäller olaga våldsskildring är ansvarsområdet något mer omfattande enligt YGL än enligt TF.

För ansvar för tryck- och yttrandefrihetsbrott krävs, som nämnts, att gärningen också är straffbar enligt lag. Man brukar säga att ”dubbel täckning” krävs för att ett brott skall vara straffbart som tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Detta innebär att ansvarsområdet för sådana brott kan inskränkas men inte utvidgas utan ändring av TF eller YGL. När det gäller påföljder för tryck- och yttrandefrihetsbrott hänvisar TF och YGL till brottsbalken.

### **Närmare om tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden**

Av 1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL framgår en av de principer som bygger upp grundlagarna, nämligen den s.k. exklusivetsprincipen. Enligt denna princip får ingripanden på grund av missbruk av tryck- respektive yttrandefriheten inte göras utom i de fall som anges i TF och YGL. Vad som är miss-

bruk bestäms utifrån innebörden och syftet med tryck- och yttrandefriheten såsom detta framgår av 1 kap. 1 § första och andra styckena TF och 1 kap. 1 § första och andra styckena YGL. Där anges att grundlagarna tillförsäkrar medborgarna rätt att i de skyddade medierna offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och, enligt YGL, ett fritt konstnärligt skapande.

Formuleringen av tryck- och yttrandefrihetens innebörd och syfte innebär att all användning av de grundlagsskyddade medierna inte omfattas av TF:s eller YGL:s skydd som exklusiv straff- och processlag. Den användning som omfattas av detta skydd brukar sägas falla inom grundlagarnas materiella tillämpningsområde till skillnad från det formella tillämpningsområdet som anger vilka medier som omfattas av grundlagarna med bortseende från innehållet. Den användning av de grundlagsskyddade medierna som faller inom TF:s materiella tillämpningsområde men som anses otillåten upptas alltså som tryckfrihetsbrott i TF:s brottskatalog. Övrig användning som faller inom det materiella tillämpningsområdet kan således inte bestraffas eftersom bestraffning enligt exklusivitetsprincipen endast får ske i de fall som anges i grundlagarna. Beträffande en användning av de i och för sig grundlagsskyddade medierna som inte omfattas av grundlagarnas materiella tillämpningsområde kan lagföring ske enligt vanlig lag. Frågan vilken användning av de i och för sig grundlagsskyddade medierna som faller inom respektive utanför TF:s skydd som exklusiv straff- och processlag, dvs. inom eller utanför grundlagens materiella tillämpningsområde, är emellertid inte helt klar.

Vid övervägande av frågan om nya brott skall föras in i brottskatalogen i TF och därmed utgöra tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott måste man enligt regeringen ta ställning till om brotten typiskt sett kan anses falla in under TF:s materiella tillämpningsområde, dvs. om brotten kan anses vara sådana att de omfattas av TF:s skydd som exklusiv straff- och processlag när de begås i en tryckt skrift. Om brottet inte kan anses vara sådant kan det beivras enligt vanlig lag utan stöd i TF. Det bör framhållas att det måste göras en bedömning i varje enskilt fall huruvida ett visst brott faller inom TF:s materiella ansvarsområde.

## Hotbrott

I många av brottsbalkens brottsbeskrivningar ingår hot som ett led. I det följande ges exempel på sådana brottsbeskrivningar.

Den som hotar någon med vapen eller annars med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, döms enligt 4 kap. 5 § brottsbalken för *olaga hot*. Bestämmelsen är avsedd att ge ett skydd mot angrepp på en enskild persons känsla av trygghet till person och egendom.

Enligt 16 kap. 8 § brottsbalken döms den för *hets mot folkgrupp* 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.

I 17 kap. brottsbalken finns bestämmelser om brott mot allmän verksamhet m.m. Av intresse här är brotten *våld eller hot mot tjänsteman* (1 §) respektive *förgripelse mot tjänsteman* (2 §) samt *övergrepp i rättsak* (10 §). Enligt 17 kap. 1 § brottsbalken döms den för våld eller hot mot tjänsteman som med våld eller hot om våld förgriper sig på någon i hans myndighetsutövning eller för att tvinga honom till eller hindra honom från åtgärd däri eller för att hämnas för sådan åtgärd. Detsamma gäller om någon på nu angivet sätt förgriper sig mot den som tidigare har utövat myndighet för vad denne däri gjort eller underlåtit. Även väktare och ordningsvakter kan åtnjuta det skydd som avses i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. I 17 kap. 5 § brottsbalken anges nämligen att vad som sägs i bl.a. 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken skall gälla också om någon på det sätt som anges i de bestämmelserna förgriper sig mot eller hindrar den som enligt särskild föreskrift skall åtnjuta samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av sådant skydd.

Den brottsliga gärningen enligt 17 kap. 10 § beskrivs på samma sätt som i 17 kap. 1 och 2 §§, nämligen som angrepp med våld eller med hot om våld respektive vidtagande av eller hotande med en åtgärd som medför lidande, skada eller olägenhet. Bestämmelsen om *övergrepp i rättsak* är avsedd att ge skydd åt vittnen och andra förhörs personer.

Den som utövar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom en politisk organisation eller en yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara, döms enligt 18 kap. 5 § brottsbalken för *brott mot medborgerlig frihet*.

## Hur frågan om olaga hot och andra brott skall utgöra tryck- och yttrandefrihetsbrott har aktualiserats

Justitiekanslern (JK) har i en skrivelse till regeringen den 25 augusti 1998 rubricerad Angående vissa problem vid tillämpningen av främst yttrandefrihetsgrundlagen bl.a. uppgett att det kan förtjäna att närmare övervägas om inte olaga hot bör införlivas med brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen (TF) och därmed också komma att utgöra ett yttrandefrihetsbrott. Enligt JK:s bedömning ger nuvarande ordning inte möjligheter till ingripanden när hotelser framförs i medier som omfattas av TF och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Eftersom olaga hot inte är ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott kan åtgärder inte vidtas med stöd av grundlagarna samtidigt som dessa lägger hinder i vägen för ingripanden i enlighet med vanlig lag åtminstone såvitt avser själva publiceringen. Enligt JK kan olaga hot sålunda knappast anses som en sådan gärning som i likhet med t.ex. svindleri med hjälp av tryckt

skrift kan beivras med stöd av vanlig lag därför att gärningen faller utanför det område som TF är avsett att skydda.

Frågan var även aktuell i samband med ett uppmärksammat mål om olaga hot m.m., det s.k. Aftonbladsmålet. Målet gällde åtal mot en journalist vid Aftonbladet och fem ynglingar med anknytning till en gruppering med påstådda nazistiska och rasistiska sympatier för bl.a. olaga hot och hot mot tjänsteman. Hoten byggde på bilder föreställande en maskerad och till synes beväpnad man utanför några kända personers bostäder. Bilderna överlämnades av ynglingarna till journalisten som visade dem för målsägandena. Journalisten skrev också artiklar vilka publicerades tillsammans med bilderna i Aftonbladet. Åtalet avsåg inte publiceringen utan det förhållandet att bilder tagits och av journalisten visats för målsägandena.

I sin dom konstaterade Högsta domstolen (HD) att brotten olaga hot och hot mot tjänsteman inte utgör tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. TF men att detta inte hindrar att hot som framförs i tryckt skrift under vissa omständigheter kan föranleda straff enligt vanlig lag. Av betydelse för bedömningen i det aktuella fallet var enligt HD emellertid de omständigheter under vilka filmerna överlämnats till journalisten och det syfte i vilket överlämnande skett. HD kom i sitt avgörande till slutsatsen att offentliggörandet av fotografierna var ett led i journalistens journalistiska verksamhet och att det därmed, oavsett fotografiernas hotfulla och skrämmande karaktär, föll inom det område som TF är avsedd att skydda. HD uttalade att ynglingarnas överlämnande av filmrullarna därför också måste anses omfattat av meddelarfriheten och ogillade åtalen och skadeståndsyrkandena.

HD ansåg alltså i detta fall att brotten olaga hot och hot mot tjänsteman faller inom TF:s materiella tillämpningsområde såvitt gäller meddelarfriheten. Allt talar, enligt regeringen, för att ställningstagandet hade blivit detsamma om det hade varit fråga om ansvar för själva publiceringen. En annan sak är dock om någon utgivare hade kunnat göras ansvarig. Enligt regeringen innebär HD:s dom således att eftersom de angivna brotten inte upptas i TF:s brottskatalog kan de som regel inte bestraffas när de begås i ett grundlags-skyddat medium.

## Skall olaga hot och andra brott utgöra tryck- och yttrandefrihetsbrott?

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker att förslaget till ändring i 7 kap. 4 § TF antas som vilande. Därmed avstyrker utskottet motion 2001/02:K56 yrkande 1.

Utskottet anser att regeringen bör ta initiativ till en utvärdering av brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Därmed tillstyrker utskottet motion 2001/02:K51.

### *Propositionen*

Tryckfrihetsförordningens brottskatalog utökas, enligt regeringens förslag, med brotten olaga hot, hot mot tjänsteman (inklusive hot mot väktare m.fl.), övergrepp i rättsak och brott mot medborgerlig frihet samt försök eller förberedelse till sådana brott i den mån de är straffbelagda i brottsbalken. Härigenom kommer dessa brott att utgöra tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott. Utskottet anser därför att regeringen bör ta initiativ till en utvärdering av brottskatalogen i 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört. Därmed tillstyrker utskottet motion K51.

Enligt TF och YGL anses vissa typer av yttranden utgöra ett sådant allvarligt missbruk av tryck- och yttrandefriheten att de därför straffbeläggs som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Mot bakgrund av det starka skydd för tryck- och yttrandefriheten som finns i Sverige har kriminalisering av yttranden inom det grundlagsskyddade området alltid skett med eftertanke och stor återhållsamhet. Starka skäl krävs för att ändra grundlagarna, och detta gäller särskilt när en utvidgning av det straffbara området övervägs.

Senast ett nytt brott upptogs i TF:s brottskatalog var år 1988 då olaga våldsskildring kriminaliserades som tryckfrihetsbrott. Även andra yttranden än de som för närvarande är straffbelagda enligt TF:s brottskatalog kan, enligt regeringen, innebära att tryck- och yttrandefriheten missbrukas. Av denna anledning kan det – trots den försiktighet som måste iaktas vid begränsningar av tryck- och yttrandefriheten – finnas skäl att överväga om inte också sådana yttranden bör utgöra tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Enligt regeringen får det genom Högsta domstolens dom i det s.k. Aftonbladsmålet anses ha slagits fast att brotten olaga hot och hot mot tjänsteman kan falla inom TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområden. Detsamma kan också antas gälla vissa andra brott där hot kan ingå som ett led. Eftersom sådana brott inte finns upptagna i TF:s brottskatalog och därför inte utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott innebär domen i princip att enskilda personer kan hotas i grundlagsskyddade medier utan att den som står bakom hotet riskerar något ingripande. Att det förhåller sig på det här sättet kan, enligt regeringen, rimligen inte utgöra en godtagbar ordning. Det ter sig, enligt regeringen, inkonsekvent att hets mot folkgrupp, som kan utgöras av hot som riktar sig mot en kategori av personer, är tryck- och yttrandefrihetsbrott medan det i princip är straffritt att hota enskilda individer om hotet framförs i grundlagsskyddade medier. Principiella skäl talar, enligt regeringen, alltså starkt för att införa hotbrott i brottskatalogen.

Men för att införa nya brott som tryck- och yttrandefrihetsbrott måste det naturligtvis också finnas ett praktiskt behov av det. TF och YGL kan sägas innehålla ett krav på att de medier som omfattas av grundlagarna riktas till en inte helt obetydlig krets. Den som använder sig av ett sådant medium vill därför som regel ha en viss publik. När det gäller hot mot en enskild kan det emellertid antas att den som står bakom hotet många gånger inte vill att det kommer till någon annans kännedom än just den hotades. Det kan därför

hävdas att det inte finns något större behov av att kriminalisera yttranden med hotfulla budskap som tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Enligt regeringens mening går det emellertid inte att bortse från att framför allt den tekniska utvecklingen på ett påtagligt sätt har ökat risken för att hotfulla yttranden framförs gentemot både grupper och enskilda. Den kommunikation som sker mellan människor har underlättats betydligt genom t.ex. möjligheten att skicka meddelanden via e-post. Även Internet innebär möjligheter att på ett relativt enkelt sätt kommunicera med omvärlden. Mycket talar därför för att det kommer att bli allt vanligare att informationstekniken utnyttjas även för hotfulla budskap och andra liknande meddelanden. IT-brottsroteln vid Rikskriminalpolisen har t.ex. uppgett att den nästan dagligen kontaktas av personer som anser sig hotade eller ofredade på eller via Internet. Också Säkerhetspolisen har upplyst att antalet anmälda olaga hot begångna på Internet har ökat på senare tid. Det är troligt att denna ökning till stor del har sin förklaring i att olika extrema grupper i allt högre grad använder sig av Internet och utskick av e-post för att hota sina meningsmotståndare.

I och för sig omfattas inte all användning av vad som kan sägas utgöra den nya tekniken av grundlagarna. För att e-post skall omfattas av YGL krävs t.ex. att utskicket är riktat till allmänheten (jfr 1 kap. 6 § YGL). Vidare innebär den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL att i princip endast massmedieföretagens publicering via Internet har grundlagsskydd. Det kan med visst fog hävdas att det på t.ex. webbsidor som tillhandahålls av sådana företag inte finns någon större risk för att hot publiceras. Men även om den bestämmelsen i första hand tar sikte på de traditionella massmedierna kan också andra aktörers elektroniska publicering omfattas av databasregeln.

Till detta kommer att det grundlagsskyddade området kommer att vidgas genom regeringens förslag i tidigare avsnitt. Förslaget innebär bl.a. att även andra än massmedieföretag skall kunna få grundlagsskydd för sådan verksamhet som bedrivs enligt databasregeln. En konsekvens av regeringens förslag blir att t.ex. en webbsida på Internet vars innehåll i dag kan beivras i vanlig straffprocessuell ordning i fortsättningen kan komma att omfattas av YGL:s regelsystem. För det fall hotfulla budskap förekommer på sådana webbsidor kommer dessa inte längre att kunna beivras om inte också brottskatalogen utökas.

Finns det skäl mot att kriminalisera hotbrott i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen?

Emellertid måste den invändning som utredningen har framfört om att det inte kan uteslutas att en kriminalisering av ytterligare tryck- och yttrandefrihetsbrott skulle kunna få negativa återverkningar på massmediers möjligheter att rapportera om sådana brott beaktas. Utredningens oro delas även av ett antal remissinstanser, främst företrädare för massmedierna, som bl.a. har hänvisat till att en ansvarig utgivare kan komma att ställas inför svåra ställningstaganden vid bedömningen av hur ett framfört hot skall beskrivas.

Den framförda invändningen måste naturligtvis tas på allvar. Det finns ju ett betydande intresse i att publicera information om den här typen av brott. En publicering kan också ha betydelse som underlag för den allmänna debatten och opinionsbildningen. Emellertid får de farhågor som framförts inte överdrivas. En rapport om ett hot kommer nämligen aldrig att vara straffbar i sig utan det krävs en avsikt att hota. Det bör alltid vara möjligt att utforma en rapport om ett hot på ett sådant sätt att det framgår att det är fråga om en rapport och inte ett hot som den rapporterade själv vill framföra eller ställa sig bakom. De nu angivna svårigheterna kan föreligga också vid tryckfrihetsbrottet hets mot folkgrupp, och som några remissinstanser har pekat på synes kriminaliseringen av det brottet som ett tryck- och yttrandefrihetsbrott inte ha inneburit några inskränkningar av mediernas möjligheter att rapportera om rasistiska och invandrarfientliga händelser.

Skulle det i det enskilda fallet av t.ex. en artikel i en tidning inte klart framgå att det är fråga om en rapport utan det i stället kan misstänkas att det är fråga om ett hot som tidningen faktiskt står bakom finns i grundlagarna ett antal skyddande mekanismer. Den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL bör enligt regeringens uppfattning ge tillräckliga garantier för att ingen kommer att dömas för de nu aktuella brotten i andra fall än då det rör sig om yttranden som alldeles klart ligger utanför det godtagbaras gränser. Enligt dessa bestämmelser bör nämligen den som skall döma över missbruk av tryck- och yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att grundlagarna efterlevs betänka att tryck- och yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhälle, alltid uppmärksamma syftet mera än framställningssättet och vid tveksamhet hellre fria än fälla.

De svårigheter som eventuellt kan uppstå för massmedierna går alltså att bemästra och ger således ingen anledning till att underlåta en utökning av TF:s brottskatalog. Det är i stället regeringens uppfattning att det finns tillräckligt starka skäl för att utöka den med brott där hot kan ingå som ett led.

Vilka nya brott skall upptas i brottskatalogen?

Utredningen har systematiskt gått igenom samtliga brott i brottsbalken och kommit fram till att de brott som skulle kunna utgöra nya tryck- och yttrandefrihetsbrott är brotten olaga hot, hot mot tjänsteman (inklusive hot mot väktare m.fl. enligt 17 kap. 5 § brottsbalken), övergrepp i rättsak och brott mot medborgerlig frihet. Enligt utredningen kan dessa brott begås genom ett yttrande i ett grundlagsskyddat medium, och de faller också inom det område som kan avgränsas utifrån tryckfrihetens syfte och innebörd. Brotten innehåller inte heller några moment som står utanför den ensamansvariges kontroll utan det går att med ledning av enbart själva yttrandet bedöma om det är straffbart eller inte. Vidare kan det enligt utredningen inte heller anses föreligga någon risk för att en kriminalisering av dessa brott som tryck- och yttrandefrihetsbrott skulle kunna missbrukas i syfte att strypa yttrandefriheten.



Enligt utredningen lämpar de sig också för att handläggas enligt de tryckfrihetsrättsliga process- och ansvarsreglerna.

Regeringen delar utredningens bedömning att det är de nämnda brotten som bör komma i fråga som nya tryck- och yttrandefrihetsbrott. Utredningen kom emellertid till slutsatsen att det inte finns anledning att utöka TF:s brottskatalog med dessa brott. Till skillnad från utredningen anser regeringen att dessa brott bör upptas i TF:s brottskatalog.

Skall även förbrotten tas upp i brottskatalogen?

Hot mot tjänsteman, inklusive hot mot väktare m.fl. enligt 17 kap. 5 § brottsbalken, är straffbelagt på försöks- och förberedelsestadiet, såvida inte brottet skulle ha varit att anse som ringa om det fullbordats (17 kap. 16 § brottsbalken). Brott mot medborgerlig frihet är straffbart på försöksstadiet enligt 18 kap. 7 § brottsbalken.

Om försök, förberedelse och stämpling (s.k. förbrott) till brott är straffbelagda enligt brottsbalken är, i de fall brotten också utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott, även förbrotten kriminaliserade enligt TF och YGL. Det finns därför enligt regeringens mening inte anledning att göra förbrotten till de nu aktuella brotten straffbara i mindre utsträckning enligt TF och YGL än vad som nu gäller enligt brottsbalken. Förbrotten till hot mot tjänsteman och brott mot medborgerlig frihet bör, enligt regeringen, således upptas i brottskatalogen.

Det bör betonas att det är endast om ett utgivet yttrande innefattar försök, förberedelse eller stämpling som ansvar för dessa stadier av ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott kan komma i fråga. Vad som skall bedömas är alltså om själva yttrandet är straffbart.

### *Motioner*

I motion 2001/02:K51 av Mats Einarsson m.fl. (v) förslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om översyn av brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen. Varje förändring av vår lagstiftning som innebär en formell och/eller reell inskränkning av tryck- och yttrandefriheten måste, enligt motionärerna, vara ytterst väl motiverad. Det anser motionärerna att den föreslagna förändringen är. Men det räcker inte att en inskränkning är motiverad vid tidpunkten för dess genomförande. Lagstiftningen i sin helhet måste kontinuerligt utvärderas och omprövas i ljuset av förändrade förhållanden. Detta gäller inte minst brottskatalogen i TF. Om så inte sker riskerar man att med små steg, som vart och ett för sig är välavvägt och motiverat när det tas, undan för undan bygga ut listan över brott till en helhet som inte kan försvaras. Det finns enligt motionärerna skäl att anta att en del av de nuvarande brotten i brottskatalogen, tillkomna i en annan tid, efter en förutsättningslös prövning skulle kunna utmönstras eller begränsas. Därför bör regeringen ta initiativ till en förutsättningslös utvärdering och prövning av brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF och andra med detta samman-

hängande frågor. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

I motion 2001/02:K56 av Per Unckel m.fl. (m) föreslås att riksdagen avslår förslaget om ändring av 7 kap. 4 § 12, 16, 17 och 18 tryckfrihetsförordningen i enlighet med vad som anförs i motionen (yrkande 1). Regeringen föreslår att TF:s brottskatalog skall utökas med brotten olaga hot, hot mot tjänsteman (inklusive hot mot väktare m.fl.), övergrepp i rättssak och brott mot medborgerlig frihet. Detta innebär att brotten kriminaliseras som tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Regeringens förslag innebär en inskränkning i den grundlagsstadgade tryck- och yttrandefriheten. För att inskränka en grundläggande fri- och rättighet måste, enligt motionärerna, en avvägning göras mellan intresset av att inte inskränka rättigheten och andra motstående intressen. Den avvägning som skall göras är, enligt motionärerna, mellan intresset av att inte inskränka yttrandefriheten och intresset av att förhindra att olika typer av hotfulla yttranden sprids via grundlagsskyddade medier. Det rådande rättsläget är att hotfulla yttranden genom traditionella massmedier är grundlagsskyddade och inte heller utgör något brott medan ett hot på en webbsida e.d. inte är grundlagsskyddat och således är olagligt enligt brottsbalkens bestämmelser. Regeringen föreslår nu att i och med att man utvidgar kretsen av medier vars yttranden är grundlagsskyddade så skall samtidigt rättsläget vad gäller hotfulla yttranden ändras till att motsvara det som i dag gäller för medier som inte är grundlagsskyddade.

Regeringens slutsats avviker från vad Mediegrundlagsutredningen kom fram till. Utredningen menar att det inte finns tillräckligt underlag för någon säker uppfattning om hur vanligt förekommande de aktuella brotten är på Internet. Svenska Journalistförbundet och Svenska Tidningsutgivareförbundet har framfört starka betänkligheter mot en kriminalisering av hotbrott som tryck- och yttrandefrihetsbrott. De menar att utökningen av TF:s brottskatalog kan komma att få negativa återverkningar på nyhetsrapporteringen kring hot. Motionärerna instämmer i dessa invändningar.

Regeringens förslag är oacceptabelt då det rör sig om en inskränkning i tryck- och yttrandefriheten som inte kan motiveras med ett tillräckligt starkt motstående intresse. Den motivering som framförts är inte tillräcklig för att inskränka en grundlagsstadgad rättighet. Möjligheterna i TF att inskränka grundläggande fri- och rättigheter skall tillämpas ytterst restriktivt. Mot denna bakgrund anser motionärerna att regeringens förslag om ändring i 7 kap. 4 § 12, 16, 17 och 18 TF bör avslås. Som en följd av att TF:s brottskatalog inte skall utökas med ovan nämnda brott anser motionärerna att förslaget om en utökning av brottskatalogen med de s.k. förbrotten till hot mot tjänsteman och brott mot medborgerlig frihet bör avslås.

#### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker regeringens förslag att tryckfrihetsförordningens brottskatalog skall utökas med brotten olaga hot, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak och brott mot medborgerlig frihet

samt försök eller förberedelse till sådana brott i den mån de är straffbelagda i brottsbalken. Därmed avstyrker utskottet motion K56 yrkande 1. Med hänsyn till att i proposition 2001/02:59 Hets mot folkgrupp, m.m. föreslagits en ändring i 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen samt till att utskottet föreslagit att riksdagen skall anta förslaget som vilande bör det nu aktuella förslaget till ändring i 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen få den rubrik som framgår av utskottets förslag, nämligen förslag till lag om ändring i lagen (2002:00) om ändring i tryckfrihetsförordningen. Förslaget bör enligt utskottet antas som vilande.

I motion K51 föreslås en översyn av brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen. Utskottet instämmer i vad som framförs i motionen att lagstiftning som innebär inskränkningar i tryck- och yttrandefriheten måste vara väl motiverad. Det anser utskottet att den föreslagna ändringen är. Som anförs i motionen skall en inskränkning inte bara vara motiverad när den genomförs utan vara motiverad även om förhållandena ändras. Det finns enligt utskottet anledning att kontinuerligt utvärdera och ompröva tryckfrihetsförordningens brottskatalog. Utskottet anser därför att regeringen bör ta initiativ till en sådan utvärdering. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört. Därmed tillstyrker utskottet motion K51.

## Ensamansvar och meddelarfrihet

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet delar regeringens bedömning att inget av de brott som regeringen föreslår skall tas upp i brottskatalogen bör föranleda undantag från TF:s och YGL:s bestämmelser om ensamansvar och meddelarfrihet.

### *Propositionen*

Inget av de brott som nu tas upp i brottskatalogen bör, enligt regeringen, föranleda undantag från tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om ensamansvar och meddelarfrihet.

En av de grundläggande principerna i TF och YGL är principen om ensamansvar. Den innebär att endast en av de oftast många personer som deltagit i tillkomsten av en grundlagsskyddad framställning bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i framställningen och att andra medverkande alltså är fria från ansvar. TF och YGL innehåller härutöver också regler som uttryckligen skyddar den som medverkat vid tillkomsten av en grundlagsskyddad framställning, bl.a. den som har lämnat uppgifter för publicering (s.k. meddelarfrihet). Med meddelarfrihet avses i princip en frihet att lämna meddelande för publicering i grundlagsskyddade medier utan risk att straffas och detta oberoende av om meddelandet publiceras.

*Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning.

**Åklagare i vissa tryckfrihetsmål****Utskottets förslag i korthet**

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till 7 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen antas som vilande. Förslaget innebär bl.a. att Justitiekanslern skall ges möjlighet att delegera sina åklagaruppgifter till allmän åklagare när det gäller yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av olaga hot, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättsak och brott mot medborgerlig frihet om de brotten begås i tekniska upptagningar.

*Propositionen*

Justitiekanslern skall, enligt regeringens förslag, ges möjlighet att delegera sina åklagaruppgifter till allmän åklagare när det gäller yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av olaga hot, hot mot tjänsteman (inklusive hot mot väktare m.fl.), övergrepp i rättsak och brott mot medborgerlig frihet om de brotten begås i tekniska upptagningar. Rätten att väcka allmänt åtal för yttrandefrihetsbrottet brott mot medborgerlig frihet skall dock inte kunna delegeras.

Av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) följer att Justitiekanslern (JK) är ensam åklagare i fråga om tryck- och yttrandefrihetsbrott. Endast JK får alltså besluta om tvångsmedel eller inleda förundersökning i anledning av misstanke om sådana brott. JK har vidare åklagaruppgifter i andra tryck- och yttrandefrihetsmål än mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott samt i mål som annars avser brott mot bestämmelser i TF eller YGL. När det gäller vissa yttrandefrihetsmål har JK getts möjlighet att delegera sina åklagaruppgifter till allmän åklagare. Enligt 7 kap. 1 § YGL får JK således överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av olaga våldsskildring eller hets mot folkgrupp i tekniska upptagningar. Rätten att väcka allmänt åtal får dock inte överlämnas när det gäller yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp. Någon möjlighet för JK att delegera sina åklagaruppgifter enligt TF finns inte.

Möjligheten för JK att delegera vissa åklagaruppgifter enligt YGL infördes i samband med att begreppet tekniska upptagningar infördes i YGL år 1998. I det lagstiftningsarbetet redogjordes utförligt för skälen till att en sådan delegationsmöjlighet infördes och vad denna möjlighet innebär. I enlighet med vad som då anfördes bör JK ges möjlighet att delegera sina åklagaruppgifter till allmän åklagare även när det gäller yttrandefrihetsmål som rör olaga hot, hot mot tjänsteman (inklusive hot mot väktare m.fl.), övergrepp i rättsak eller

brott mot medborgerlig frihet om dessa brott begås i tekniska upptagningar. Rätten att väcka allmänt åtal för yttrandefrihetsbrottet brott mot medborgerlig frihet bör dock inte kunna överlämnas.

### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker att regeringens förslag till 7 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen antas som vilande.

## Preskriptionstiderna för tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrotten och vissa därmed sammanhängande frågor

### **Gällande rätt**

#### *Preskriptionsregler*

Allmänna regler om preskription finns i brottsbalken. Preskriptionstiden varierar mellan 2 och 25 år beroende på vilka straff som är föreskrivna för brotten (35 kap. 1 § brottsbalken).

Tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) omfattar vissa medier. För brott i dessa medier innehåller grundlagarna särskilda preskriptionsbestämmelser. Allmänt åtal för tryckfrihetsbrott i periodisk skrift för vilken vid utgivningen gällde utgivningsbevis skall väckas inom sex månader från det att skriften utgavs vid påföljd att skriften annars är fri från sådant åtal. Preskriptionstiden för tryckfrihetsbrott i annan skrift är ett år (9 kap. 3 § första stycket TF). Vad i lag är föreskrivet om tid inom vilken brott skall beivras för att påföljd inte skall anses bortfallen gäller även i fråga om tryckfrihetsbrott.

Bestämmelserna i TF om åtal gäller också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar (7 kap. 1 § YGL). För radioprogram gäller att den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott skall väckas är sex månader från det att programmet sändes. För tekniska upptagningar är huvudregeln att allmänt åtal skall väckas inom ett år från det att upptagningen lämnades ut för spridning. Från huvudregeln görs två undantag.

Det första undantaget avser filmer, videogram eller andra upptagningar med rörliga bilder. I fråga om dessa får i lag föreskrivas att de inte skall anses ha lämnats ut för spridning förrän de har lämnats för registrering hos en myndighet. En sådan föreskrift i lag finns beträffande videogram. Den innebär att ett videogram som inte har getts in till Statens biografbyrå för granskning enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram skall anses ha lämnats ut för spridning först när pliktexemplar enligt lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument har lämnats (5 kap. 8 § lagen [1991:1559] med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden). Av den s.k. pliktexemplarslagen följer att pliktex-

emplar skall lämnas av videogram som har gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet i minst fem exemplar (12 §). Denna undantagsregel i YGL brukar kallas pliktexemplarsregeln. Det andra undantaget från huvudregeln om preskriptionstid för tekniska upptagningar gäller olaga våldsskildring i upptagningar oavsett om det är fråga om rörliga bilder eller stillbilder. Då gäller vad som är föreskrivet i lag om tid för väckande av talan. Det innebär att preskriptionstiden är fem år (35 kap. 1 § brottsbalken jämförd med 16 kap. 10 b § brottsbalken). Denna regel brukar kallas brottsbalksregeln.

Beträffande skälen för de särskilt korta preskriptionstiderna i TF och YGL kan här nämnas att det sedan lång tid tillbaka ansetts viktigt att frågan om tryckfrihetsbrott avgörs snabbt.

#### *Andra bestämmelser och principer av betydelse för preskriptionsreglerna*

Tryckfrihetsförordningen (TF) gäller för skrift som framställts i tryckpress. TF gäller också för skrift som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om utgivningsbevis gäller för skriften eller skriften är försedd med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad och i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat den och om ort och år för detta (1 kap. 5 § TF). Den regel där detta slås fast brukar kallas stencilregeln.

Tryckt skrift skall, för att anses som sådan, vara utgiven. Med utgivning avses att skriften har blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige (1 kap. 6 § TF). Med periodisk skrift förstås en skrift som enligt en utgivningsplan är avsedd att under en bestämd titel utges med minst fyra vid särskilda tider utkommande nummer eller häften årligen (1 kap. 7 § första stycket TF).

TF omfattar dessutom radioprogram och tekniska upptagningar som avses i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och som oförändrat återger hela eller delar av innehållet i en periodisk skrift och anger hur innehållet disponerats, om det är ägaren till den periodiska skriften som sprider eller låter sprida innehållet i dessa former. Ett sådant program eller en sådan upptagning skall jämföras med en bilaga till skriften (1 kap. 7 § andra stycket TF). Denna regel brukar därför kallas bilageregeln.

YGL omfattar ljudradio, television och vissa liknande överföringar (1 kap. 1 § YGL). Vad som sägs i YGL om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i de liknande överföringarna. Enligt den s.k. databasregeln skall YGL:s regler om radioprogram tillämpas när vissa särskilt uppräknade aktörer med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur en databas under förutsättning att den mottagande inte kan ändra innehållet i databasen (1 kap. 9 § YGL). Regeringen har i tidigare avsnitt föreslagit att databasregeln skall få ett utvidgat tillämpningsområde.

Därutöver är YGL tillämplig på sådana tekniska upptagningar som sprids till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på

annat sätt (1 kap. 10 § YGL). Frågan om grundlagen är tillämplig eller inte prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningen. Exemplar av en upptagning som framställs i landet och är avsedda för spridning här skall förses med s.k. ursprungsuppgifter dvs. tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem exemplaren har framställts (3 kap. 13 § YGL). Skyldigheten att ange dessa ursprungsuppgifter åvilar framställaren och är sanktionerad med böter eller fängelse. Den som sprider en teknisk upptagning som saknar ursprungsuppgifter eller är försedd med oriktiga sådana uppgifter kan dömas till penningböter. Utgivare för en teknisk upptagning skall utses av den som låter framställa upptagningen, och utgivaren är skyldig att se till att varje exemplar av upptagningen har en uppgift om vem som är utgivare (4 kap. 1, 4 och 6 §§ YGL). Om inte annat framgår av omständigheterna, skall YGL anses tillämplig på en upptagning som är försedd med nämnda uppgifter.

Bestämmelserna i YGL – däribland reglerna om ursprungsuppgifter, uppgift om utgivare och preskription – är tillämpliga också på tekniska upptagningar som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige (10 kap. 1 § första stycket YGL). Vad som sägs om den som har låtit framställa upptagningen skall därvid i stället gälla den som här i landet lämnar ut den för spridning.

Utan att det uttryckligen anges i TF eller YGL bygger grundlagarna på förutsättningen att rätten att inneha tryckta skrifter och tekniska upptagningar inte får begränsas annat än av ordnings- och säkerhetsskäl på sådana institutioner som t.ex. sjukhus, militärförläggningar och kriminalvårdsanstalter.

Tryckfrihetsmål och annat mål om brott mot bestämmelserna i TF skall alltid behandlas skyndsamt (14 kap. 3 § TF). Vad som sägs i TF om skyndsamt behandling av tryckfrihetsmål gäller också yttrandefrihetsmål (11 kap. 1 § första stycket YGL).

## Vissa ändringar av preskriptionsreglerna och andra bestämmelser

### Utgivningstidpunkten för tekniska upptagningar

#### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till 1 kap. 10 § YGL antas som vilande. Regeringens förslag innebär bl.a. att det i YGL klargörs att en teknisk upptagning skall anses utgiven då den lämnas ut för att spridas till allmänheten i Sverige.

#### *Propositionen*

Det skall enligt regeringen klargöras att en teknisk upptagning – i likhet med vad som gäller för en skrift – skall anses utgiven då den lämnats ut för att

spridas till allmänheten i Sverige och att preskriptionstiden skall räknas från det att upptagningen gavs ut.

Begreppet utgivning har betydelse i flera hänseenden. Tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott föreligger först genom utgivningen och ingripanden mot sådana brott får ske först efter utgivningen. Det är också i och med utgivningen som preskriptionstiden börjar löpa.

En tryckt skrift skall, för att anses som en sådan, vara utgiven. Med det förstås att skriften har blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Även utlämnande för spridning inom en begränsad krets av personer konstituerar utgivning. Kretsen får dock inte vara alltför snäv. Utgivning föreligger alltså när något exemplar av skriften har lämnats ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets. Det är först vid denna tidpunkt som någon kan sägas ha utnyttjat sin frihet att yttra sig offentligt och eventuellt då också missbrukat sin yttrandefrihet.

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) omfattar sådana tekniska upptagningar som sprids till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt. YGL innehåller inte någon regel som särskilt syftar till att göra klart när en framställning skall anses offentliggjord och alltså det allmännas möjligheter att ingripa mot framställningen inträder. Det framgår likväl av bestämmelsen om YGL:s tillämplighet och regeln om preskription hur grundlagen skall förstås i detta hänseende. Enligt preskriptionsregeln är tiden för väckande av allmänt åtal ett år från det att upptagningen lämnades ut för spridning. Denna formulering stämmer väl med den som finns i tryckfrihetsförordningen (TF) om utgivning. Av nu nämnda bestämmelser sedda i ljuset av att grundlagsskyddet enligt YGL i princip skall motsvara det som gäller för tryckta skrifter får anses följa att utgivningstidpunkten för tekniska upptagningar är avsedd att vara densamma som för skrifter. För att denna tidpunkt skall anses nådd torde alltså krävas att i vart fall ett exemplar av en upptagning har lämnats ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets.

För att det inte skall råda någon tvekan om att YGL i detta hänseende har samma innebörd som TF bör det, enligt regeringen, göras klart att YGL är tillämplig på tekniska upptagningar som är utgivna och att utgivningstidpunkten infaller då exemplar av en upptagning utlämnas för att spridas till allmänheten i Sverige. Som en följd av detta bör bestämmelsen om preskription justeras på så sätt att det klart anges att preskriptionstiden skall räknas från det att upptagningen gavs ut. När utgivningstidpunkten har uppnåtts, dvs. spridningen har inletts, kan alltså ingripande mot ett misstänkt brottsligt material ske. I exempelvis det fallet att en postorderannons används för att bjuda ut en upptagning med misstänkt brottsligt innehåll till försäljning och det finns anledning att utgå ifrån att spridningen av exemplar har påbörjats bör förundersökning kunna inledas.



*Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker att regeringens förslag till 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen antas som vilande.

## Preskriptionstiden för brott i tekniska upptagningar

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag vilket bl.a. innebär att brottsbalkens regler om preskriptionstid skall gälla för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar som saknar föreskrivna ursprungsuppgifter, dock med den begränsningen att åtal inte får väckas senare än två år från det att Justitiekanslern fick kännedom om upptagningen.

### Propositionen

Brottsbalkens regler om preskriptionstid skall, enligt regeringen, gälla för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar som saknar föreskrivna ursprungsuppgifter. Åtal skall dock inte få väckas senare än två år från det att Justitiekanslern fick kännedom om upptagningen.

När det gäller tillämpningen av yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har det visat sig att Justitiekanslern (JK) stött på problem i fall av misstanke om – före 1998 års grundlagsändringar – barnpornografibrott och olaga våldsskildring i videogram samt hets mot folkgrupp på cd-skivor. Preskriptionstiden för tekniska upptagningar räknas ju, som framgått ovan, från det att upptagningen lämnades ut för spridning, men enligt JK saknas ofta ursprungsuppgifter, och beträffande videogram är pliktexemplarsregeln ofta inte tillämplig eftersom upplagorna är alltför begränsade eller det i vart fall inte går att styrka att videogrammet getts ut i minst fem exemplar. Om den utpekade ansvarige i sådant fall invänder att den upplaga som exemplaren ingår i har offentliggjorts långt tidigare, så har JK i allmänhet svårt att bevisa motsatsen. Problemet ligger alltså inte i preskriptionstiden som sådan utan i svårigheterna att bestämma utgångspunkten för preskriptionstidens beräkning.

Enligt regeringens mening är det uppenbart att något måste göras för att komma till rätta med de problem JK påtalat.

Ett införande av preskriptionstiderna enligt brottsbalken kommer, enligt regeringen, att minska problemet med att fastställa utgångspunkten för preskriptionstiden. Eftersom preskriptionstiderna kommer att väsentligt förlängas och, till skillnad mot vad som nu gäller, olika preskriptionstider kommer att gälla för olika brott, bör den tid som JK har på sig att utreda brott och väcka åtal från det att han fick kännedom om brottet emellertid inte förlängas onödigtvis. Det bör därför, som utredningen förordat, införas en begränsning som innebär att allmänt åtal inom brottsbalkens preskriptionstid inte får väckas senare än inom viss tid – lämpligen två år – från det att JK fick kännedom om

upptagningen. Den nu diskuterade lösningen skulle kunna kallas en utvidgad brottsbalksregel. Med denna lösning kan, enligt regeringen, den s.k. plikttextemplarsregeln i 7 kap. 1 § andra stycket YGL upphävas.

*Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker regeringens förslag.

## Ursprungsavgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands samt preskriptionstider för brott i skrifter samt ljudradio- och TV-program

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet delar regeringens bedömning att det inte nu bör göras någon ändring av YGL:s bestämmelser om ursprungsavgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands och lämnas ut för spridning i Sverige. Utskottet delar också utskottets bedömning att preskriptionstiderna för tryckfrihetsbrott i skrifter och yttrandefrihetsbrott i traditionella ljudradio- och TV-program inte bör ändras.

### *Propositionen*

Det bör, enligt regeringen, inte nu göras någon ändring av yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om ursprungsavgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands och lämnas ut för spridning i Sverige.

Preskriptionstiderna för tryckfrihetsbrott i skrifter och yttrandefrihetsbrott i traditionella ljudradio- och TV-program bör, enligt regeringen, inte ändras.

### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning.

## Preskriptionstiden för brott i databaser som omfattas av databasregeln

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till 7 kap. 1 § andra stycket första meningen YGL antas som vilande. Förslaget innebär att preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i databaser enligt databasregeln skall löpa från det att informationen inte längre tillhandahålls i databasen.

### *Propositionen*

Preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i databaser enligt databasregeln skall, enligt regeringens, löpa från det att informationen inte längre tillhandahålls i databasen. Preskriptionstiden skall liksom i dag vara sex månader.

För yttrandefrihetsbrott i databaser som omfattas av databasregeln gäller samma korta preskriptionstid på sex månader som för de traditionella radioprogrammen. Preskriptionstiden för radioprogram räknas från det att programmet sändes. När det gäller överföringar från databaser är det inte lika enkelt att fastslå en given utgångspunkt för beräkningen av preskriptionstiden. Frågan om från vilken tidpunkt preskriptionstiden skall räknas har inte behandlats i förarbetena till YGL, och den har inte heller besvarats i domstolspraxis.

Beräkning av preskriptionstiden för varje överföring för sig eller från det att informationen först gjordes tillgänglig i databasen kan förefalla bäst stämma överens med vad som gäller för radiosändningar och tekniska upptagningar, eftersom tiden för dessa medier löper från sändningen respektive från det att den tekniska upptagningen publicerades, dvs. lämnades ut för spridning. Å andra sidan kan man hävda att det såvitt avser databasverksamhet inte finns någon viss publiceringstidpunkt utan att det snarare är fråga om en pågående publiceringsverksamhet. Det är med detta synsätt alltså tillhandahållandet över tid som är av betydelse och inte varje enskild överföring till en mottagare. Ett motsatt synsätt skulle dessutom leda till avsevärda problem, eftersom det skulle krävas bevisning om när informationen började tillhandahållas i databasen eller när en överföring faktiskt skedde.

Utredningen har analyserat de olika alternativa synsätten och kommit till slutsatsen att tillhandahållandet av brottslig information i en databas måste ses som ett pågående brott. Preskriptionstiden bör med detta synsätt då räknas från det att informationen senast tillhandahölls i databasen. Utredningen föreslår mot denna bakgrund ett förtydligande av preskriptionsbestämmelsen i YGL. Regeringen ansluter sig till detta.

När det sedan gäller frågan om en förlängning av preskriptionstiden gör regeringen följande bedömning. En förlängning av nu gällande preskriptionstid innebär ökade möjligheter till lagföring och därmed – i vart fall principiellt sett – en försvagning av grundlagsskyddet för de traditionella massmedieföre-

tagen i förhållande till vad som gäller i dag. Det skulle också innebära att nyare, mer renodlad massmedial databasverksamhet i nyhetsförmedlingshänseende sattes i strykclass i förhållande till mer traditionella medier, vilket rimmar illa med de överväganden som enligt regeringens mening motiverar en utvidgning av grundlagsskyddet. Det måste alltså till tungt vägande skäl för en sådan åtgärd. Det är, enligt regeringen, svårt att se några bärande skäl till varför preskriptionstiden skall vara längre för det fall verksamheten bedrivs med stöd av utgivningsbevis enligt YGL.

#### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker att regeringens förslag till 7 kap. 1 § andra stycket första meningen antas som vilande.

## Preskriptionstiden för brott i databaser som omfattas av bilageregeln

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet delar regeringens bedömning att någon ändring i bestämmelserna om preskription för tryckfrihetsbrott i databaser som omfattas av bilageregeln inte bör göras.

### *Propositionen*

Någon ändring i bestämmelserna om preskription för tryckfrihetsbrott i databaser som omfattas av bilageregeln bör, enligt regeringen, inte göras.

Bilageregeln i TF innebär bl.a. att ett material som tillhandahålls i en databas skall betraktas som en bilaga till en periodisk skrift under förutsättning att ägaren till skriften sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av det på det sättet och den spridda versionen återger innehållet oförändrat samt anger hur det är disponerat. Genom regeln uppnås att det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för spridningen av den periodiska skriftens innehåll hålls samlat hos samma person. Om bilageregeln är tillämplig, utesluts tillämpning av yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

I många fall är det, enligt regeringen, nog så att innehållet i en periodisk skrift inte anges oförändrat i databasen på det sätt som krävs för att bilageregeln skall vara tillämplig. Det är numera vanligt förekommande att nyheter och annan information publiceras först i databasen och sedan i skriften. Bilageregeln torde därför mera sällan vara tillämplig på databasöverföringar. Detta förhållande talar för att sådana skall undantas från regelns tillämpningsområde. Emellertid kan det inte uteslutas att det fortfarande finns en del fall som omfattas av bilageregeln. Enligt regeringen bör bilageregeln tills vidare även kunna omfatta databasöverföringar.

Med hänsyn till att det antal databasverksamheter som omfattas av bilageregeln torde vara förhållandevis begränsat och dessutom kan väntas

minska anser regeringen att det inte finns anledning att belasta grundlagsregeringen för denna kategori med nya bestämmelser. Ledning får i stället sökas i det befintliga regelverket. Därvid torde den risk för immunitet och den komplicerande av systemet som utredningens synsätt innebär medföra att frågan om preskriptionstidens utgångspunkt för databaser enligt bilageregeln i rättstillämpningen kommer att besvaras på samma sätt som för övriga databaser dvs. att preskriptionstiden får anses börja löpa från det att materialet sist tillhandahölls i databasen.

#### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning.

## Skyndsam behandling av mål enligt yttrandefrihetsgrundlagen

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till 11 kap. 1 § YGL antas som vilande. Förslaget innebär att kravet på skyndsam behandling av yttrandefrihetsmål skall gälla också andra mål enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

### *Propositionen*

Kravet på skyndsam behandling av yttrandefrihetsmål skall, enligt regeringen, gälla också andra mål enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Tryckfrihetsmål och annat mål om brott mot bestämmelserna i TF skall behandlas skyndsamt. Detsamma gäller i fråga om yttrandefrihetsmål. Detta skyndsamhetskrav gäller dock inte andra mål enligt YGL, t.ex. mål om ansvar för underlåtenhet att sätta ut föreskrivna ursprungsuppgifter.

Bestämmelserna om skyndsam behandling skall ses mot bakgrund av reglerna om de korta preskriptionstiderna. Många yttranden som kan vara straffbara enligt TF och YGL är sådana som har betydelse för den allmänna opinionsbildningen. Uppfattningen om vad som är tillåtet att yttra kan ändras även under en kortare tidsperiod. Åtalsprövning skall därför ske i anslutning till offentliggörandet av ett yttrande. Detta syfte med de korta preskriptionstiderna motverkas om målen inte handläggs skyndsamt i domstol. Dröjsmål med avgörande av målen hämmar dessutom tryckfriheten och yttrandefriheten. En skyndsam behandling är av intresse inte endast för den åtalade utan även för andra som vill utnyttja dessa friheter.

Skälen bakom bestämmelserna om skyndsam handläggning är alltså viktiga. Skyndsamhetskravet gäller samtliga mål enligt TF men endast yttrandefrihetsmål enligt YGL. Enligt regeringens mening gör sig dock skälen för skyndsam handläggning gällande med samma styrka för andra mål enligt

YGL än yttrandefrihetsmål. För dessa mål bör därför införas samma skyndsammhetskrav som gäller för övriga mål enligt grundlagarna.

#### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker att regeringens förslag till 11 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen antas som vilande.

## Vissa frågor om beslag

### **Gällande bestämmelser om beslag**

En tryckt skrift eller en teknisk upptagning som innefattar tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott får konfiskeras. Konfiskering innebär bl.a. att alla för spridning avsedda exemplar skall förstöras (7 kap. 7 § TF, och 5 kap. 6 § YGL). Förekommer anledning till konfiskering får en tryckt skrift eller en upptagning tas i beslag i avvaktan på beslut om konfiskering, s.k. konfiskeringsbeslag (10 kap. 1 § TF och 7 kap. 3 § första stycket YGL).

Exemplar av en tryckt skrift eller en teknisk upptagning som skäligen kan antas äga betydelse för utredning i tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsmål får tas i s.k. utredningsbeslag (10 kap. 14 § TF och 7 kap. 3 § första stycket YGL). Vid utredningsbeslag av skrifter skall åtal väckas inom en månad från det att beslutet om beslag meddelades, om inte rätten medger att tiden förlängs (10 kap. 14 § TF). Detsamma gäller utredningsbeslag av upptagningar (7 kap. 3 § YGL).

Vid sidan av TF och YGL får beslag enligt rättegångsbalken (RB) ske vid brott av andra slag än sådana som utgör missbruk av tryck- eller yttrandefriheten eller som uttryckligen undantagits från dessa grundlagars tillämpningsområden. Enligt rättegångsbalken kan föremål tas i beslag om det skäligen kan antas äga betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller på grund av brott förverkat (27 kap. 1 § RB).

I rättegångsbalken saknas regler som kan jämföras med bestämmelserna i grundlagarna om att åtal alltid skall väckas inom en viss tid efter att annan än rätten beslutat om utredningsbeslag. Däremot finns en regel om att den som drabbas av beslag som verkställts utan rättens förordnande kan begära rättens prövning av beslaget (27 kap. 6 § RB). TF och YGL innehåller inte någon bestämmelse som uttryckligen slår fast att den som drabbas av beslag som verkställts utan rättens förordnande kan begära domstolsprövning av beslaget. Inte heller lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) innehåller någon sådan regel. Av TF och YGL följer emellertid att i alla hänseenden som inte reglerats i grundlagarna eller i lag som beslutats med stöd av grundlagarna gäller vad som är föreskrivet i lag eller annan författning (14 kap. 5 § första stycket TF respektive 11 kap. 1 § andra stycket YGL). Enligt tillämpningslagen skall i fråga om rättegången i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål rätte-

gångsbalken tillämpas i den mån inte annat följer av TF, YGL eller tillämpningslagen (11 kap. 3 §). I TF:s bestämmelse om utredningsbeslag finns också en uttrycklig hänvisning till vad som i allmänhet är föreskrivet om beslag i de delar som inte regleras i paragrafen (10 kap. 14 § tredje meningen TF).

Varje beslut om beslag av en teknisk upptagning skall ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget. Beslaget gäller endast de särskilda skivor, rullar eller andra delar av upptagningen där dessa avsnitt förekommer. Detta gäller både konfiskerings- och utredningsbeslag (7 kap. 3 § YGL jämförd med 10 kap. 6 § och 14 §§ TF). Den som sprider en teknisk upptagning trots att han eller hon vet att den har tagits i beslag eller konfiskerats skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år (3 kap. 13 § fjärde stycket YGL). Straffansvaret gäller inte för spridning av upptagning som tagits i utredningsbeslag (7 kap. 3 § första stycket YGL jämförd med 6 kap. 3 § andra stycket TF, 10 kap. 7 § andra stycket TF och 10 kap. 14 § TF).

Bevis om att konfiskeringsbeslag av en tryckt skrift eller en teknisk upptagning har beslutats skall utan kostnad tillställas den som beslaget verkställts hos och den som har tryckt skriften respektive har låtit framställa upptagningen (10 kap. 8 § andra stycket TF jämförd med 10 kap. 14 § TF samt 7 kap. 3 § YGL).

## Rätt till domstolsprövning av beslag, m.m.

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till 10 kap. 3 och 8 §§ TF samt 7 kap. 3 § andra och tredje styckena YGL antas som vilande. Regeringens förslag innebär bl.a. att det skall införas en uttrycklig regel i TF om rätt till domstolsprövning av utredningsbeslag och konfiskeringsbeslag som verkställts utan rättens förordnande.

### *Propositionen*

I tryckfrihetsförordningen skall, enligt regeringen, införas en uttrycklig regel om rätt till domstolsprövning av utredningsbeslag och konfiskeringsbeslag som verkställts utan rättens förordnande. I yttrandefrihetsgrundlagen skall också införas en hänvisning till bestämmelsen, som blir gällande även för motsvarande beslag enligt yttrandefrihetsgrundlagen. I fråga om skyldigheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen att i beslut om utredningsbeslag av tekniska upptagningar ange vilka avsnitt av framställningen som föranlett beslaget införs en möjlighet för Justitiekanslern att i efterhand i särskilt beslut ange sådan uppgift. Kompletteringen skall göras så snart det kan ske. I tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler om skyldighet att sända bevis om konfiskeringsbeslag av skrifter och tekniska upptagningar görs ett tillägg om att detta skall göras så snart det kan ske för att klargöra att Justitie-

kanslern får dröja med underrättelsen tills det är klart vem den skall skickas till.

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som hänvisar till vanlig lag i fråga om allt som inte har reglerats i grundlagarna eller tillämpningslagen innebär att regeln i rättegångsbalken om rätt till domstolsprövning av beslag som verkställts utan rättens förordnande gäller för såväl utrednings- som konfiskeringsbeslag enligt grundlagarna. Det är emellertid angeläget att denna rätt uttryckligen framgår av grundlagarna och görs oberoende av en eventuell ändring i rättegångsbalken. En bestämmelse om rätt till domstolsprövning bör därför införas i grundlagarna. I fråga om förfarandet bör rättegångsbalkens regler gälla.

Skyldigheten enligt YGL att ange vilka avsnitt i en teknisk upptagning som föranlett konfiskerings- eller utredningsbeslag innebär att en sådan precisering skall ske samtidigt som beslutet om beslag fattas. I praktiken kan det vara omöjligt att göra denna precisering i ett beslut om utredningsbeslag, t.ex. vid ett beslag av hundratals videogram där varje videogram kan ha en speltid på flera timmar. Ett utredningsbeslag är till skillnad mot ett konfiskeringsbeslag inte förbundet med spridningsförbud. Skyldigheten att ange avsnitt vid utredningsbeslag har emellertid betydelse i andra avseenden. Angivandet av avsnitten ger den som drabbas av utredningsbeslaget möjlighet att bedöma riktigheten i beslutet. Det har också betydelse för en person som har för avsikt att sprida en upptagning som belagts med utredningsbeslag. Denne kan däri-genom bedöma om upptagningen kan anses innefatta yttrandefrihetsbrott som han eller hon riskerar att senare dömas för i egenskap av spridare. I de fall det är möjligt att precisera avsnitten i beslutet om utredningsbeslag saknas skäl att upphäva denna skyldighet. I övriga fall bör av hänsyn till den som drabbas av beslaget och till presumtiva spridare skyldigheten inte helt upphävas. I stället bör JK få en möjlighet att i efterhand genom särskilt beslut komplettera beslagsbeslutet med angivande av vilka avsnitt som åberopas som brottsliga. Hur lång tid som kan behövas för en sådan komplettering kan variera från fall till fall. Det bör därför inte föreskrivas att kompletteringen skall ske inom viss tid utan att den skall göras så snart det kan ske. Om den som drabbas av beslaget begär rättens prövning av detta innan preciseringen gjorts, kan det medföra att JK så långt möjligt får precisera avsnitten. Detta får dock inte föranleda längre uppskov i beslagsförhandlingen än fyra dagar. Frågan på vilket sätt avsnitten bör preciseras kan inte regleras i lag utan måste överlämnas till rättstillämpningen.

Bevis om konfiskeringsbeslag av en tryckt skrift respektive en teknisk upptagning skall skickas bl.a. till den som har tryckt skriften respektive låtit framställa upptagningen. Uppgifter om vilka dessa personer är skall framgå av skriften och upptagningen. Om sådana uppgifter inte lämnats och det inte heller på annat sätt är känt vilka personerna är, måste JK kunna dröja med underrättelsen tills utredningen kommit så långt att personerna kan identifieras. En bestämmelse med detta innehåll bör, enligt regeringen, införas i grundlagarna.



*Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker att regeringens förslag till 10 kap. 3 och 8 §§ tryckfrihetsförordningen och 7 kap. 3 § andra och tredje styckena yttrandefrihetsgrundlagen antas som vilande.

## Gemensam handläggning av tryck- och yttrandefrihetsmål

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till 7 kap. 1 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Förslaget innebär bl.a. att mål rörande tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott som har samband med varandra skall kunna tas upp av en av de tingsrätter som är rätt domstol för något av målen.

*Propositionen*

Mål rörande tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott som har samband med varandra skall kunna tas upp av *en* av de tingsrätter som är rätt domstol för något av målen. Detsamma skall gälla för tryck- och yttrandefrihetsmål som rör enskilt anspråk på grund av sådana brott samt mål där talan enbart förs om konfiskation av en tryckt skrift eller en teknisk upptagning. Målen skall också handläggas i en rättegång om inte synnerliga skäl talar mot det.

I lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) finns bestämmelser om rätt domstol i tryck- och yttrandefrihetsmål. Där anges bl.a. att avgörande för vid vilken domstol ett tryckfrihetsmål skall tas upp är i fråga om periodiska skrifter skriftens utgivningsort och i fråga om andra skrifter den ort där den som enligt 8 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) är ansvarig för skriften har sitt hemvist. Om någon sådan ort inte kan fastställas skall den ort där skriften tryckts eller eljest mångfaldigats vara avgörande. När en skrift mångfaldigats utomlands skall i stället den ort vara avgörande där den som låtit lämna ut skriften för spridning har sitt hemvist. När inte heller dessa regler ger ledning skall den ort där exemplar av skriften påträffas vara avgörande. Beträffande yttrandefrihetsmål gäller att den ort varifrån ett radioprogram sänds eller där en teknisk upptagning lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt förövats skall vara avgörande för vilken domstol som skall ta upp målet.

Justitiekanslern (JK) har i en framställning till regeringen pekat på att bestämmelserna i tillämpningslagen kan få till följd att åtal för tryck- eller yttrandefrihetsbrott som har samband med varandra måste handläggas vid skilda tingsrätter.

Regeringen delar JK:s uppfattning att det bör vara möjligt att vid en och samma tingsrätt handlägga mål som har samband med varandra. Tillämpning-

slagen bör därför ändras på så sätt att mål rörande tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott som har samband med varandra kan tas upp av en av de tingsrätter som är rätt domstol för något av målen. Detsamma bör gälla för tryck- och yttrandefrihetsmål som rör enskilt anspråk på grund av sådana brott samt i mål där talan enbart förs om konfiskation av en tryckt skrift eller en teknisk upptagning. Målen skall också handläggas i en rättegång om inte synnerliga skäl talar mot det.

#### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker regeringens förslag till 7 kap. 1 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Regeringen föreslår att lagändringen skall träda i kraft först den 1 januari 2003. Utskottet anser att förslaget bör antas i samband med att riksdagen antar grundlagsändringarna. Utskottet föreslår därför att riksdagen skjuter upp behandlingen av förslaget till 2002/03 års riksmöte.

## Etableringsfriheten för trådsändningar enligt yttrandefrihetsgrundlagen

### **Etableringsfrihet för trådsändningar, konvergensfenomenet och bestämmelser om tillträde till nät**

#### *Principen om etableringsfrihet för trådsändningar*

Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radio-program genom tråd dvs. sända program i ljudradio eller television eller annars överföra innehåll med hjälp av elektromagnetiska vågor som är bundna till en ledare (3 kap. 1 § första stycket YGL). Detta gäller både inhemska sändningar och vidare-sändningar av utländska sändningar. Denna etableringsfrihet innebär att det inte får ställas krav på tillstånd för sådana sändningar och att möjligheten att driva verksamheten i princip inte får begränsas av villkor som inte har stöd i grundlagen.

Etableringsfriheten är dock inte oinskränkt. Den hindrar bl.a. inte att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning (andra stycket samma paragraf). Denna s.k. must carry-princip innebär i dag en skyldighet för nätinnehavare att tillhandahålla utrymme i nätet för dels vissa TV-sändningar som sker med tillstånd av regeringen – sändningar från Sveriges Television AB och TV 4 AB –, dels sändningar från lokala kabelsändarföretag (8 kap. 1 och 2 §§ radio- och TV-lagen [1996:844]).

För radioprogram som sänds på annat sätt än genom tråd råder inte motsvarande etableringsfrihet. Anledningen är att dessa sändningar kräver ut-

rymme i frekvensspektrum. Rätten att sända sådana program får därför regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor att sända (3 kap. 2 § första stycket YGL). För att så stor etableringsfrihet som möjligt ändå skall råda gäller att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet (andra stycket samma paragraf).

I fråga om begränsningar i rätten att sända radioprogram genom tråd och på annat sätt hänvisar YGL till vissa föreskrifter i regeringsformen (RF) om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter (3 kap. 3 § YGL). Av dessa föreskrifter följer att en begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att den aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 12 § andra stycket RF). Vidare gäller att en begränsning endast får ske om särskilt viktiga skäl föranleder det och att det vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske särskilt skall beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 13 § RF).

### *Konvergensfenomenet*

Den tekniska utvecklingen har medfört att traditionellt sett olika och urskiljbara tjänstetyper, såsom tele-, data-, radio- och TV-tjänster, kan integreras och förmedlas via infrastrukturer som tidigare var mer eller mindre tekniskt avgränsade för en viss typ av tjänst. Parallellt med denna tekniska utveckling sker också förändringar vad avser marknader och branschstrukturer m.m. Tillsammans medför dessa utvecklingstendenser att gränserna mellan de tidigare relativt klart avgränsade tele-, data- och mediesektorerna blir otydliga. Det brukar beskrivas som att dessa sektorer och informationstekniken konvergerar eller sammansmälter.

### *Bestämmelser om tillträde till nät*

I telelagen (1993:597) finns bestämmelser om televerksamhet. Lagen innehåller bl.a. regler om skyldighet att driva samtrafik (32–36 §§). Med samtrafik avses fysisk och logisk sammankoppling av telenät som möjliggör att tele-tjänster som tillhandahålls i telenäten fungerar mellan alla användares nätan-slutningspunkter, såväl fasta som mobila, och där användarna ges möjlighet att få tillgång till tjänster som tillhandahålls i näten.

Den 2 januari 2001 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät i kraft. Förordningen ålägger operatörer av fasta allmänt tillgängliga telefontnät som bedömts ha ett betydande marknadsinflytande att ge tillträde till accessnätet, som är den del av ett nät som ligger närmast abonnenterna, och erbjuda samlokalisering. Ett nytt regelverk för elektroniska kommunikationer är under utarbetande inom EG. Regelverket är avsett att ersätta de rättsakter som i dag finns på området, inklusive den ovannämnda EG-förordningen, och kommer

att innehålla bestämmelser om bl.a. tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät i syfte att tillhandahålla s.k. elektroniska kommunikationstjänster, dvs. tjänster som utgörs av överföringar av signaler, däribland teletjänster och överföringstjänster i nät som används för rundradio.

På ett annat område som också rör rätten att sända radioprogram saknas lagstiftning. Det gäller inflytande för mottagarkollektivet över programutbudet.

## Inskränkningar av etableringsfriheten för trådsändningar

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till ändring i 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen antas som vilande.

Utskottet avstyrker motionerna 2001/02:K56 yrkande 2 och 2001/02:K57 yrkande 3.

### *Propositionen*

Etableringsfriheten för trådsändningar enligt yttrandefrihetsgrundlagen skall enligt regeringen inskränkas för att det genom bestämmelser i lag skall kunna föreskrivas skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till konkurrensintresset eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar. Etableringsfriheten begränsas vidare i syfte att genom bestämmelser i lag tillförsäkra mottagarkollektivet inflytande över programvalet.

Konvergensutvecklingen innebär bl.a. att nät som tidigare använts enbart för privat kommunikation, t.ex. telefoni, nu kan användas också för massmedial kommunikation som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen, t.ex. sändningar av ljudradio- och TV-program och överföringar från databaser. När ett nät används för sådan kommunikation som faller in under YGL:s tillämpningsområde, gäller den grundlagsfästa rätten att sända radioprogram genom tråd utan krav på tillstånd för verksamheten eller villkor för dess drivande. Nätinnehavaren kan dock åläggas skyldighet att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Konvergensens innebär alltså att ett nät kan användas för både grundlagskyddad kommunikation och annan kommunikation. Det medför att YGL:s bestämmelse om etableringsfrihet och regler av det slag som finns i exempelvis telelagen (1993:597) och EG-förordningen om tillträde till accessnät samt det nya EG-regelverket om elektroniska kommunikationer, som skall genomföras i svensk rätt, måste vara förenliga. Reglerna innebär åligganden för nätinnehavare att bereda plats för annan operatörs överföringar, oavsett om de förmedlar ett massmedialt eller ett privat innehåll, i syfte att öka konkurren-

sen beträffande sådana överföringar i nätet och ge abonnenterna tillgång till sådana överföringar. Dessa åligganden rör den i YGL grundlagsfästa rätten att sända radioprogram och omfattas inte av den i grundlagen angivna möjligheten till undantag från denna rätt. Samtidigt är reglerna nödvändiga för att motverka att det uppstår en monopolliknande ställning för nätinnehavaren. Tillgången till accessnät är av avgörande betydelse för en operatörs möjligheter att kunna tillhandahålla produkter och tjänster i accessnätet och därmed öka konkurrensen på nätet. Samtrafik utgör en grundläggande förutsättning för att uppnå ett effektivt telesystem på en öppen marknad. För att telekommunikationerna skall kunna betraktas som effektiva måste abonnenterna kunna nå varandra oavsett vilken operatör de är anslutna till och vilket allmänt tillgängligt nät denne nyttjar. Anläggande av konkurrerande trådnät är, enligt regeringen, i princip inte något alternativ, eftersom det är mycket kostnadskrävande. För att det inte skall föreligga en konflikt mellan nu nämnda regler och YGL:s bestämmelse om etableringsfrihet måste i grundlagsbestämmelsen ges tillåtelse till lagstiftning om skyldighet att upplåta utrymme i nät för annan operatörs överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar. Också Mediegrundlagsutredningen har föreslagit en inskränkning i etableringsfriheten i syfte att uppnå förenlighet mellan å ena sidan YGL och å andra sidan den EG-rättsliga regleringen och telelagen. Regeringen anser dock att utredningens förslag är för snävt formulerat för att fullt ut lämna avsett utrymme för de påkallade bestämmelserna i vanlig lag.

En annan fråga som rör rätten att sända radioprogram genom tråd gäller inflytande för mottagarkretsen över programutbudet i nät. I dag och alltsedan senare delen av 1980-talet är bostäder i flerfamiljshus ofta anslutna till kabel-TV-nät. De boende har i allmänhet inte möjlighet att ta emot TV-program på annat sätt än via kabel-TV-näten. Genom bestämmelserna i 8 kap. radio- och TV-lagen (1996:844) är kabel-TV-företagen skyldiga att sända ut program från för närvarande Sveriges Television AB och TV 4 AB samt lokala kabelsändarföretag. De boende har ingen möjlighet att påverka vilka ytterligare program som skall distribueras i kabel-TV-näten. Konsumenternas ställning är följaktligen svag i förhållande till kabel-TV-företagen. Dessa företag har i dag en närmast monopolliknande ställning när det gäller vilka program som distribueras i näten. Det är, enligt regeringen, inte tillfredsställande att konsumenternas ställning på detta område är så svag. Även om konsumenternas möjligheter till påverkan kan komma att förbättras genom den tekniska utvecklingen, bör det därför, enligt regeringen, lagstiftas om skyldighet för nätinnehavare att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet. Eftersom en sådan lagstiftning inte står i överensstämmelse med rätten för nätinnehavare att bestämma vilka radioprogram som skall sändas i nätet, måste sändningsrätten begränsas så att lagstiftningen blir möjlig att införa. En lagstiftning som ger mottagarkretsen inflytande över programvalet kan innehålla bestämmelser om såväl abonnentundersökningar som abonnemang på

enskilda kanaler. Departementspromemorian Abonnentinflytande i kabel-TV-nät (Ds 2001:52), som innehåller förslag till sådan lagstiftning, remissbehandlas för närvarande. Regeringen avser att under våren 2002 återkomma till riksdagen med anledning av promemorians förslag.

Den grundlagsfästa etableringsfriheten bör alltså inskränkas för att möjliggöra vissa regler i vanlig lag. En garanti för att etableringsfriheten respekteras vid utformningen av dessa regler utgör kravet på att vissa föreskrifter om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen skall iakttas. Lagstiftningen får därmed inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Dessutom skall vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter beaktas.

### *Motioner*

I motion 2001/02:K56 av Per Unckel m.fl. (m) föreslås att riksdagen avslår förslaget om ändring i 3 kap. 1 § 2 yttrandefrihetsgrundlagen såvitt avser möjligheten att i lag inskränka etableringsfriheten för trådsändningar i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar i enlighet med vad som anförs i motionen (yrkande 2). Regeringen föreslår en inskränkning som gör det möjligt att i lag föreskriva en skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för annans överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till konkurrensintresset eller med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar, dels föreslås att etableringsfriheten begränsas för att det skall kunna införas lagstiftning som ger mottagarkollektivet inflytande över programvalet. Mediegrundlagsutredningen, på vilken propositionen baserar sitt förslag, var enig om att föreslå att göra det möjligt att i lag föreskriva en skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för annans överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till konkurrensintresset. Utöver utredningsförslaget föreslår nu regeringen att möjligheten vidgas till att även göra det möjligt att inskränka etableringsfriheten med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar, dvs. överföringar per tråd. Regeringen motiverar förslaget med att den anser att utredningens förslag är för snävt formulerat för att fullt ut lämna avsett utrymme för de påkallade bestämmelserna i vanlig lag.

Att enbart hänvisa till att utredningens förslag är för snävt formulerat är enligt motionärernas uppfattning inte tillräckligt då det är fråga om en inskränkning i en grundlagsstadgad rättighet. Inskränkningar i etableringsfriheten bör noga övervägas, prövas och motiveras. Inskränkningar kan bara accepteras om det finns mycket starka skäl för detta och konsekvenserna är väl kända och överblickbara. Konkurrensintresset är ett sådant skäl, vilket återspeglas i Mediegrundlagsutredningens ställningstagande. Regeringen redovisar inte några motsvarande intressen för att motivera utvidgningen av möjligheterna att inskränka etableringsfriheten. Tillägget som regeringen gjort i

förslaget om inskränkning i etableringsfriheten är således alltför vitt formulerat. Det öppnar för svåröverskådliga möjligheter att inskränka den grundlagsstadgade etableringsfriheten. Regeringens förslag bör därför avslås i den del som avser inskränkning i etableringsfriheten med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar.

I motion 2001/02:K57 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag såvitt avser etableringsfriheten (yrkande 3). Svenska medborgare och svenska juridiska personer har enligt YGL grundlagsskyddad rätt att sända ljudradio eller TV med hjälp av elektromagnetiska vågor som är bundna till en ledare. Genom den s.k. must carry-principen är denna etableringsfrihet begränsad så att nätinnehavare är skyldiga att tillhandahålla utrymme i nätet för bl.a. Sveriges Televisions och TV 4 AB:s sändningar. Nu föreslår regeringen att etableringsfriheten för trådsändningar enligt YGL skall inskränkas för att det genom bestämmelser i lag skall kunna föreskrivas för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till konkurrensintresset eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar. Etableringsfriheten begränsas vidare i syfte att genom bestämmelser i lag tillförsäkra mottagarkollektivet inflytande över programvalet. Skälen till regeringens förslag är för det första att upprätthålla konkurrensen och för det andra att ge mottagarna möjlighet att ha inflytande över programvalet. När det gäller det senare anser motionärerna att det trots ett gott syfte är tveksamt om det bör genomföras. Förslaget innebär en begränsning av nätinnehavarens möjlighet att förfoga över sin egen produkt, men eftersom den tekniska utvecklingen på detta område går snabbt kan problemet lösas utan grundlagsändring.

#### *Utskottets ställningstagande*

Konvergensutvecklingen innebär bl.a. att nät som tidigare använts enbart för privat kommunikation, t.ex. telefoni, nu kan användas också för massmedial kommunikation som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen, t.ex. sändningar av ljudradio- och TV-program och överföringar från databaser. När ett nät används för sådan kommunikation som faller in under YGL:s tillämpningsområde, gäller den grundlagsfästa rätten att sända radioprogram genom tråd utan krav på tillstånd för verksamheten eller villkor för dess bedrivande. Nätinnehavare kan dock åläggas skyldighet att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Tillgången till accessnät är av avgörande betydelse för en operatörs möjligheter att kunna tillhandahålla produkter och tjänster i accessnätet och därmed öka konkurrensen på nätet. Samtrafik utgör enligt regeringen en grundläggande förutsättning för att uppnå ett effektivt telesystem på en öppen marknad. Anläggande av konkurrerande trådnät är, enligt regeringen, inte något alternativ eftersom det är mycket kostnadskrävande. Regeringen föreslår att etableringsfriheten för trådsändningar enligt YGL skall inskränkas för

att det genom bestämmelser i lag skall kunna föreskrivas skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till konkurrensintresset eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar. Vidare föreslår regeringen att etableringsfriheten skall begränsas i syfte att genom bestämmelser i lag tillförsäkra mottagarkollektivet inflytande över programvalet.

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till ändring av 3 kap. 1 § YGL antas som vilande. Till följd härav avstyrker utskottet motion K56 yrkande 2 vari föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag i den del som avser inskränkning i etableringsfriheten med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar och motion K57 yrkande 3 vari föreslås avslag på regeringens förslag såvitt avser etableringsfriheten.

## Den fortsatta utvecklingen när det gäller det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet delar regeringens bedömning att inrättandet av en stående beredning med uppgift att bl.a. följa den mediala och tekniska utvecklingen bör övervägas. Utskottet avstyrker motionerna 2001/02:K54 yrkandena 1 och 2 samt 2001/02:K55 yrkandena 2 och 3.

### *Propositionen*

Det bör, enligt regeringen, övervägas ett inrättande av en stående beredning med uppgift att följa den mediala och tekniska utvecklingen samt utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på yttrandefrihetens område. Vidare bör övervägas om inte möjligheterna till internationell rättslig hjälp i brottmål inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området bör utökas.

Hur den massmediala framtiden kommer att se ut är det svårt att sia om. Mycket talar för att det kommer att bli allt svårare att avgöra om yttranden faller inom eller utanför grundlagsskyddet allt eftersom nya tekniker för kommunikation blir tillgängliga. Mot bakgrund av den snabba tekniska utvecklingen med ökande möjligheter till masskommunikation och den ökande internationaliseringen av sådan kommunikation är det inte heller otänkbart att hållbarheten i tryckfrihetsförordningens (TF) och yttrandefrihetsgrundlagens (YGL) grundvalar kommer att diskuteras inom en relativt snar framtid.

Utredningen har framhållit vikten av att den mediala och tekniska utvecklingen noggrant följs och att det finns en beredskap att utreda olika frågor på yttrandefrihetsområdet. Enligt utredningen bör det därför inrättas en stående beredning som skall följa utvecklingen samt utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på yttrandefrihetens område. Även regeringen ser



positivt på förslaget och anser att det finns anledning att närmare överväga om inte en sådan beredning bör inrättas.

### *Motionerna*

I motion 2001/02:K54 av Per Lager m.fl. (mp) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen i första hand tillsätter en utredning i syfte att fullständigt och förutsättningslöst utreda behoven av förändringar på tryck- och yttrandefrihetsrättens område (yrkande 1) och i andra hand inrättar en stående beredning med uppgift att följa den mediala och tekniska utvecklingen samt utreda och lämna förslag till lösningar på tryck- och yttrandefrihetens område (yrkande 2). Nuvarande utformning av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kan på grund av sin lagtekniska komplexitet, sin terminologi och sin teknikberoende utgångspunkt inte med bästa vilja i världen sägas uppfylla önskvärda krav på läsbarhets- och läsförståelseindex. Grundlagarna bör vara i fas med samhällsutvecklingen, särskilt med hänsyn till den snabba mediala och tekniska utvecklingen. Dessutom medför tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagens tekniska komplexitet och stundom inkonsekventa regler sinsemellan givetvis svårigheter att tolka och tillämpa regelverket.

I propositionen föreslås ändringar som medför att grundlagsskyddet enligt databasregeln utvidgas till ytterligare massmedieföretag. Andra aktörers verksamhet (den verksamhet som avses i regeln) faller därmed utanför yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde, varför de saknar grundlagsskydd. Dessa aktörer kan emellertid genom att ansöka om och beviljas utgivningsbevis erhålla ett "frivilligt" grundlagsskydd. Det är inte konsekvent om andra s.k. traditionella massmedieföretag erhåller grundlagsskydd utan att det för dem i dag föreligger någon form av krav på utgivningsbevis eller liknande baserat på ansökan och prövning. Frågor om utgivningsbevis för periodisk tidskrift prövas av Patent- och registreringsverket. Slutliga beslut av Patent- och registreringsverket i ärenden om utgivningsbevis får överklagas till Patentbesvärsrätten. Patentbesvärsrättens slutliga beslut får överklagas till Regeringsrätten. Prövningstillstånd krävs för överklagande till Regeringsrätten. Utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen (det frivilliga grundlagsskyddet) utfärdas av Radio- och TV-verket efter ansökan och prövning. Beslut av Radio- och TV-verket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Utgivningsbevis enligt tryckfrihetsförordningen och utgivningsbevis enligt yttrandefrihetsgrundlagen skall sålunda prövas av olika myndigheter. Rimligtvis bör prövningen för att garantera enhetlig praxis, myndighetskompetens och kostnadsminimering göras av en och samma myndighet. Än allvarligare är skillnaden i överklaganderätten. Ovanstående visar, enligt motionärerna, på tydliga brister i systematik och terminologi på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Motionärerna föreslår i första hand att en utredning tillsätts för en total översyn av det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. I utredningsuppdraget skall ingå att ta ställning till

och lämna förslag till en grundlag som reglerar tryck- och yttrandefrihetsområdet i syfte att uppnå en grundlagsreglering av området som svarar mot den föreliggande mediala och tekniska utvecklingen samt utvecklingen på det mediala och tekniska området. I andra hand föreslår motionärerna att regeringen inte endast överväger, utan faktiskt inrättar, en stående beredning med uppgift att följa den mediala och tekniska utvecklingen på yttrandefrihetsområdet. En sådan uppföljning bör då givetvis även omfatta utvecklingen på tryckfrihetens område.

I motion 2001/02:K55 av Åsa Torstensson m.fl. (c) föreslås att riksdagen beslutar att personuppgiftslagen (1998:204) skall upphävas som stridande mot grundläggande yttrandefrihetsprinciper (yrkande 2) och att riksdagen begär hos regeringen en utredning av 2 kap. 13 § regeringsformen med inriktning mot större restriktivitet i möjligheten att inskränka yttrandefriheten (yrkande 3). En självklar utgångspunkt för regeringen borde, enligt motionärerna, vara att överväga vilka möjligheter att stärka det offentliga samtalet som erbjuds genom den nya tekniken och hur dessa bäst tas till vara. Det innebär givetvis att människors integritet skall kunna skyddas och att vissa yttranden alljämt är oacceptabla i ett demokratiskt samhälle. Men det innebär inte att yttranden generellt, därför att de råkar finnas på Internet, skall betraktas som olagliga. I sammanhanget kan tilläggas att de förändringar av PuL som gjorts är otillräckliga genom att undanta harmlösa påståenden från det generella förbud som påbjuds. Yttrandefrihet handlar om rätten att ifrågasätta, kritisera och debattera, vilket också innebär att även yttranden som kan uppfattas som kränkande eller sårande måste tillåtas. Riksdagen bör följaktligen upphäva PuL. Eftersom PuL otvivelaktigt innebär begränsningar i yttrandefriheten för enskilda människor förefaller stödet för denna att finnas i 2 kap. 13 § RF. I första stycket konstateras att yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till "... enskilds anseende, privatlivets helgd ...". Vidare sägs i tredje stycket att föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden inte betraktas som inskränkningar av yttrandefriheten och informationsfriheten. Därigenom öppnas möjligheten att undanta t.ex. nya medier från RF:s övriga skrivningar om yttrandefrihet. För att uppnå en mer individualiserad yttrandefrihet bör 2 kap. 13 § RF utredas med inriktning mot större restriktivitet i möjligheten att inskränka yttrandefriheten.

#### *Utskottets ställningstagande*

Enligt regeringen bör övervägas inrättandet av en stående beredning med uppgift att följa den mediala och tekniska utvecklingen samt att utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på yttrandefrihetens område. Utskottet delar regeringens bedömning och avstyrker därför motion K54 yrkande 2. I motionen yrkas också att regeringen tillsätter en utredning i syfte att fullständigt och förutsättningslöst utreda behoven av förändringar på tryck- och yttrandefrihetens område. Utskottet är inte berett att föreslå att regeringen tillsätter en sådan utredning och avstyrker därför motion K54

yrkande 1. Även motion K55 yrkandena 2–3, vari föreslås att personuppgiftslagen skall upphävas samt en utredning av 2 kap. 13 § regeringsformen, avstyrks av utskottet.

## Internationell rättslig hjälp i brottmål

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet uttalar bl.a. med anledning av motion 2001/02:K52 att om det finns anledning att i något avseende se över de svenska bestämmelserna om internationell rättslig hjälp så får det aldrig bli fråga om att Sverige genom att bistå med sådan hjälp förfar på ett sätt som skulle strida mot svenska allmänna rättsprinciper. Därmed avstyrker utskottet motion 2001/02:K52.

### *Propositionen*

Regler om internationell rättslig hjälp finns i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Rättslig hjälp innefattar bl.a. förhör i samband med förundersökning i brottmål men också sådana straffprocessuella tvångsmedel som kvarstad och beslag m.m. Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål innehåller inte någon särskild föreskrift om att dess tillämpningsområde begränsas av TF och YGL. Att grundlagarna inte kan sättas ur spel genom lagstiftning på lägre konstitutionell nivå har emellertid ansetts självklart, och någon uttrycklig regel har därför inte ansetts böra föras in i lagen).

JK har under år 2001 i ett antal ärenden prövat om han kan bistå med rättslig hjälp till utländska myndigheter enligt den nämnda lagen. Det har då bl.a. varit fråga om att videofilmer med pornografiskt innehåll spritts från Sverige till utlandet samt att uttalanden gjorda av en utländsk medborgare i samband med en intervju för svensk television varit straffbara i det land den intervjuade kom från. I dessa ärenden har JK konstaterat att eftersom de ifrågasatta gärningarna inte begåtts i strid med TF och YGL har han inte kunnat inleda förundersökning eller vidta någon annan åtgärd.

Det sagda visar på de problem som TF och YGL ger i det internationella rättsliga samarbetet. Det måste också erkännas att den svenska hållningen inte heller alltid möts med förståelse från andra länder. Detta gäller t.ex. vid ingripanden mot den export av rasistisk propaganda, bl.a. vit makt-musik, som sker från Sverige. Därför kan det finnas anledning att överväga om inte bestämmelserna bör ses över för att möjliggöra att Sverige i större omfattning än för närvarande kan bistå med internationell rättslig hjälp inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Sådana överväganden måste, enligt regeringen, dock göras i ett annat sammanhang.

*Motionen*

I motion 2001/02:K52 av Mats Einarsson m.fl. (v) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om översyn av möjligheterna till internationell rättslig hjälp inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Enligt regeringen kan det finnas skäl att överväga om inte bestämmelserna bör ses över för att möjliggöra att Sverige i större omfattning än för närvarande kan bistå med internationell rättshjälp inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Dessa frågor har inte varit föremål för utredning och därmed inte för remissbehandling. Den mer konkreta innebörden i detta avsnitt av propositionen är, enligt motionärerna, svår att sluta sig till. Menar regeringen att Sverige borde ge rättslig hjälp till t.ex. Turkiet om man från detta håll vill åtala en kurd som i svenska massmedier gjort av svensk grundlag skyddade yttranden som är straffbara i Turkiet. Enligt motionärerna är det fullständigt uteslutet att svenskt rättsväsende skulle låna sig till att bistå utländsk makt med åtgärder riktade mot vem det vara må på grund av yttranden eller tryckt skrift som skyddas av svensk grundlag. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

*Utskottets ställningstagande*

Regeringen uttalar att det bör övervägas om inte möjligheterna till internationell rättslig hjälp i brottmål inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området bör utökas. Utskottet vill därför och med anledning av vad som sägs i motion K52 anföra att, även om det kan finnas anledning att se över de svenska bestämmelserna i något avseende, det aldrig skall kunna bli fråga om att Sverige genom att bistå med sådan hjälp förfar på ett sätt som skulle strida mot svenska allmänna rättsprinciper. Motion K52 avstyrks därför.

## Tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och lagförslagen i övrigt

**Utskottets förslag i korthet**

Utskottet tillstyrker att ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen antas som vilande samt att behandlingen av övriga lagförslag skjuts upp till 2002/03 års riksmöte.

*Propositionen*

Samtliga förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

*Utskottets ställningstagande*

Utskottet tillstyrker att förslagen till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen och lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen, i de delar de inte har behandlats tidigare i betänkandet, antas som vilande. Utskottet har ingen erinran mot

propositionens förslag till lag om ändring i lagen (1949:165) angående beslag å vissa skrifter och förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden i de delar som inte har behandlats tidigare i betänkandet. Lagförslagen är dock beroende av att ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen genomförs och bör därför antas först om riksdagen antar grundlagsändringarna. Behandlingen av förslagen bör därför skjutas upp till 2002/03 års riksmöte.

## Övriga frågor med anledning av motioner väckta under den allmänna motionstiden 2001

### Yttrandefrihet

#### Utskottets förslag i korthet

I motion 2001/02:K221 begärs ett tillkännagivande om att yttrandefriheten bör garanteras alla, i motion 2001/02:K317 begärs bl.a. ett tillkännagivande om att avskaffa begränsningar i yttrandefriheten, och i motion 2001/02:K388 begärs ett tillkännagivande om reglering av sena opinionsundersökningar. Utskottet som anser att dagens inskränkningar i yttrandefriheten är väl avvägda föreslår att riksdagen avslår motionerna.

#### *Motionerna*

I motion 2001/02:K221 av Sten Andersson (-) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att yttrandefrihet bör garanteras alla. FN:s artiklar om mänskliga fri- och rättigheter garanterar yttrandefrihet för alla. Beklagligt är, enligt motionären, att Sverige inte helt lever upp till nämnda artiklar. För en tid sedan fälldes en doktorand i domstol därför att denne initierat ett föredrag vid Umeå universitet om nazismen. Nuvarande lagstiftning innebär i praktiken att de studenter som bevisade föreläsningen förklarades icke kompetenta att självständigt sortera bort och ta ställning till nazistiska budskap. I ett demokratiskt samhälle skall alla åsikter, även de mest extrema, tillåtas att framföras. Lagstiftningen bör enligt motionären ändras så att Sverige till fullo lever upp till FN:s regler om mänskliga fri- och rättigheter avseende åsikts- och yttrandefrihet.

I motion 2001/02:K317 av Anna Kinberg (m) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts dels om att tillåta politisk TV-reklam (yrkande 1), dels om att avskaffa begränsningar i yttrandefriheten (yrkande 2). Politik är, enligt motionären, en i stora delar ideell verksamhet, men de politiska kampanjerna utspelas sedan länge på en i högsta grad kommersiell marknad. I den kommande valrörelsen kommer vi att få se politisk reklam i tidningar, på Internet, i diverse trycksaker, radio, på bio och i TV. Det sistnämnda är inte tillåtet i svensk marksänd TV men når oss ändå via utlandet och satelliter. Motionären anser att politisk TV-reklam skall vara tillåten. Vår yttrandefrihet är grundlagsfäst även vad gäller kommersiella budskap och även vad gäller budskap som kan uppfattas som kontroversiella. Den grundlag som reglerar yttrandefriheten tillåter i dag undantag för vissa typer av reklam i etermedierna. Till den reklam som omfattas av detta hör i dag politisk TV-reklam. Den begränsningen i vår yttrandefrihet bör, enligt motionären, avskaffas.

I motion 2001/02:K388 av Martin Nilsson (s) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om reglering

av sena opinionsundersökningar. I samband med folkomröstningen om EMU-medlemskap i Danmark uppmärksammades att s.k. vallokalsundersökningar publicerades på valdagen långt innan vallokalerna hade stängt. Även om det är ett extremt exempel så blir det allt vanligare med sena opinionsundersökningar. Det torde stå utom allt rimligt tvivel att opinionsundersökningarna inte enbart speglar utan också påverkar opinionen. Det finns, enligt motionären, anledning att ifrågasätta opinionsundersökningarnas roll i spurtan på valrörelser. Alla former av regleringar har tidigare avvisats med hänvisning till yttrandefrihet och att informationen i en internationell värld ändå blir tillgänglig genom exempelvis Internet. Det finns, enligt motionären, skäl att försöka begränsa sena opinionsundersökningar. I första hand borde det införas någon form av förbud mot att publicera opinionsundersökningar under tiden valet fortfarande pågår, i andra hand borde det införas någon form av reglering när det gäller opinionsundersökningar under de sista två veckorna före valet.

### *Bakgrund*

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Denna frihet får enligt 2 kap. 12 § RF i den utsträckning som 13–16 §§ medger begränsas genom lag. Begränsning 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. Begränsningen får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt 2 kap. 13 § RF får yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Varje svensk medborgare är, enligt 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt YGL att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Yttrandefriheten enligt YGL har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av YGL. Vad som sägs i YGL om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild och text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Enligt 1 kap. 12 § första stycket YGL gäller vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror och om förbud mot kommersiell annons som meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till Europeiska gemenskaperna. Enligt 2 kap. 12 § andra stycket sägs att bestämmelserna i YGL inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om förbud i övrigt mot kommersiell reklam i radioprogram eller om villkor för sådan reklam. Detsamma gäller föreskrifter om förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program, som helt eller delvis bekostas av annan än den som bedriver programverksamheten. I 6 kap. radio- och TV-lagen (1996:844) finns bestämmelser om sändningars innehåll m.m. Enligt 5 § får i sändningar, för vilka villkor om opartiskhet gäller, inte förekomma meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan och som syftar till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden. Att sådana meddelanden skall anses som annonser framgår av 7 kap. 1 §. Bestämmelser om reklam och annonsering finns i 7 kap. radio- och TV-lagen (1996:844). Av 7 kap. 1 § tredje stycket framgår att med annonser avses reklam samt sändningar som utan att vara reklam sänds på uppdrag av någon annan.

Utskottet behandlade i betänkande 1998/99:KU22 en motion liknande den nu aktuella K221. Utskottet gjorde då följande bedömning.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet. Denna frihet får i den utsträckning som regeringsformen medger begränsas genom lag. Begränsningen får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Enligt utskottet uppfyller svensk yttrandefrihetslagstiftning kraven i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Utskottet var med anledning av motionen inte berett att föreslå någon ändrad lagstiftning utan avstyrkte motionen.

#### *Utskottets ställningstagande*

Varje medborgare är, enligt 2 kap. 1 § regeringsformen, gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Denna frihet får i den utsträckning som regeringsformen medger begränsas genom lag. Begränsningen får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Enligt utskottet uppfyller svensk yttrandefrihetslagstiftning kraven i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Utskottet är inte berett att med anledning av motionerna K221, och K388 föreslå någon ändring i gällande lagstiftning. Inte heller med anledning av vad som föreslås om politisk reklam i motion K317. De inskränkningar som i dag finns är enligt utskottet väl avvägda. Motionerna avstyrks därför.



## Rätt till genmäle

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet anser inte att det finns utrymme för att införa en laglig genmälesrätt och föreslår därför att riksdagen avslår motion 2001/02:K367 yrkande 1.

### *Motionen*

I motion 2001/02:K367 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om övervägande av laglig genmälesrätt (yrkande 1). Mediesamhället tenderar att karakteriseras av tillspetsning och konkretisering, vinkling, personifiering, intensifiering och polarisering. Denna utveckling kan i flera avseenden hota enskildas integritet och värdighet. Det borde vara en självklarhet att medierna tar ett demokratiskt och etiskt ansvar i sitt arbete. Ändå bör ett förstärkt skydd övervägas. Vad som diskuterats på andra håll i Europa är en laglig genmälesrätt. EG:s TV-direktiv förordar i viss mån en sådan rätt. I den svenska radio- och TV-lagen återfinns den rätten i 6 kap. 3 §, men den är enligt motionärerna tämligen tandlös: uppgifter skall ”beriktigas när det är befogat”. För övriga medier finns inte motsvarande regler i lag, men väl i branschinterna etiska normer. Uttrycket ”när det är befogat” blir, enligt motionärerna, en gummiparagraf utan egentlig kärna. En mer detaljerad och substantiell genmälesrätt bör, enligt motionärerna, övervägas eftersom självsaneringen knappast är omfattande på området. Ett antal människor får sina liv ”formligen” krossade av dramaturgin i mediesamhället. En genmälesrätt kan möjligen ge upphov till förändringar av grundlagen på området. Det får ett kommande övervägande granska. Regeringen bör alltså i någon form överväga en sådan laglig genmälesrätt.

### *Bakgrund*

Med tryckfrihet förstås, enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF), bl.a. varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utge skrifter. I överensstämmelse med bl.a. detta och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje medborgare fritt att, med iakttagande av TF:s bestämmelser 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.

Uppgift att vara utgivare för periodisk skrift skall enligt 5 kap. 3 § TF innefatta befogenhet att öva inseeende över skriftens utgivning och att bestämma över dess innehåll så att intet däri får införas mot utgivarens vilja.

Den som sänder radioprogram skall, enligt 3 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen, självständigt avgöra vad som skall förekomma i programmen. Vad som sägs i yttrandefrihetsgrundlagen om radioprogram gäller enligt 1 kap. 1 §

tredje stycket YGL förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Utgivaren skall enligt 4 kap. 3 § YGL ha befogenhet att utöva tillsyn över framställningens offentliggörande och att bestämma över dess innehåll så att ingenting får införas i den mot hans vilja.

Enligt 6 kap. 3 § radio- och TV-lagen (1996:844) skall uppgifter som förekommit i ett TV-program som inte är reklam och som sänts på annat sätt än genom tråd, *beriktigas* när det är befogat. Även uppgifter som förekommit i TV-program som inte är reklam och som sänts genom tråd bör *beriktigas* när det är befogat.

Sändningstillstånd som meddelas av regeringen får, enligt 3 kap. 1 § radio- och TV-lagen, förenas med villkor som innebär att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen. Ett sändningstillstånd får enligt 3 kap. 2 § därutöver förenas med villkor avseende skyldighet bl.a. att ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft, *sända genmälen*, och respektera den enskildes privatliv samt att till Granskningsnämnden för radio och TV lämna uppgifter som är nödvändiga för nämndens bedömning om sända program stämmer överens med de villkor som har meddelats.

Villkoren för sändningstillstånden för Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Utbildningsradio AB (UR) och TV4 AB innebär bl.a. att sändningarna skall vara opartiska och sakliga och att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet skall råda. SVT, SR, UR och TV4 är också *skyldiga att bereda den som har ett befogat anspråk på att bemöta ett påstående tillfälle till genmäle*. Enligt sändningstillstånden måste SVT, SR, UR, TV4 och de digitala markbundna TV-kanalerna vidare ta hänsyn till mediets särskilda genomslagskraft när det gäller programmets ämnen och utformning och tiden för sändning av programmen. De måste också respektera den enskildes individens privatliv.

Granskningsnämnden för radio och TV övervakar genom granskning i efterhand om sända program står i överensstämmelse med radio- och TV-lagen och de villkor som kan gälla för sändningarna. Nämnden får, enligt 10 kap. 8 § radio- och TV-lagen, besluta att den sändande på lämpligt sätt skall offentliggöra nämndens beslut, när nämnden funnit att någon har brutit mot villkor om att sända genmälen eller bestämmelsen om beriktigande. Beslutet, som får innefatta ett föreläggande vid vite, får dock inte innebära att offentliggörande måste ske i den sändandes program.

Utskottet behandlade i betänkande 2000/01:KU18 ett motionsyrkande identiskt med det nu aktuella. Utskottet gjorde då följande ställningstagande.

Det är en grundläggande princip i yttrandefrihetsgrundlagen att den som sänder program självständigt skall avgöra vad som skall förekomma i programmen. Enligt utskottets mening bör denna princip inte ändras. Det finns därmed inte utrymme för att införa en laglig genmälesrätt. Utskottet vill dock i sammanhanget framhålla vikten av att framför allt public service-företagen

tillämpar de befintliga reglerna om beriktigande och genmäle på ett generöst sätt, särskilt i förhållande till enskilda individer. Motionen avstyrktes.

### *Utskottets ställningstagande*

En ansvarig utgivare för en periodisk skrift skall enligt tryckfrihetsförordningen bestämma över skriftens innehåll så att intet däri får införas mot utgivarens vilja. Det är en grundläggande princip i yttrandefrihetsgrundlagen att den som sänder program självständigt skall avgöra vad som skall förekomma i programmen.

Enligt utskottets mening bör detta inte ändras. Det finns därmed inte utrymme för att införa en laglig genmälesrätt. Utskottet avstyrker motion K367.

## Jurysystemet

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet anser att de problem som aktualiserades genom Europadomstolens dom i det s.k. Holmmålet bör kunna lösas inom ramen för existerande lagstiftning samt att det saknas skäl att upphäva klagoförbudet i 54 kap. 8 § rättegångsbalken. Utskottet föreslår därför att riksdagen avslår motion 2001/02:K272.

### *Motionen*

I motion 2001/02:K272 av Per Unckel m.fl. (m) föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till *dels* lagändringar som innebär att kraven på oavhängighet och opartiskhet vid valet av jurymän uppfylls (yrkande 1), *dels* lagändringar som innebär att det skall bli möjligt att överklaga beslut i jävsfråga till Högsta domstolen (yrkande 2). Europadomstolen har i ett utslag fastslagit att det svenska jurysystemet som tillämpas i tryckfrihetsmål kränker art. 6.1 i Europakonventionen. Förhållandet att medlemmarna i en svensk jury utses av en politiskt sammansatt valkorporation innebär, enligt Europadomstolen, att tingsrättens oavhängighet och opartiskhet är ”open to doubt”. Dessutom kom domstolen fram till att det finns brister i möjligheten att överklaga. Problemen i det svenska systemet uppkommer när tryck- och yttrandefrihetsmål handlar om en skrift eller ansvarig utgivare som är knuten eller har kopplingar till ett politiskt parti. Då juryn är tillsatt av ett politiskt organ kan inte denna sägas vara opartisk. Sverige måste, enligt motionärerna, få en rättslig ordning där de som känner sig förtalade tillförsäkras en rättegång med en opartisk och oavhängig jury. Detta måste gälla också när en framställning gjorts i en skrift som står ett politiskt parti nära eller när någon som står ett politiskt parti nära i ett tal gjort en framställning. Det sätt på vilket jurymedlemmar utses i dag måste, enligt motionärerna, därför ändras så att det partipolitiska inslaget vid valet av dem försvinner. Vidare bör möjligheterna att överklaga jävsfrågan ändras så att Högsta domstolen kan pröva om jäv före-

ligger. Regeringen bör enligt motionärerna återkomma med förslag till lagstiftning.

### *Bakgrund*

Till tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål hör mål om ansvar och enskilt anspråk på grund av tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Handläggningen av sådana mål skiljer sig i flera avseenden från vad som vanligen gäller i fråga om brottmål och tvistemål. Grundläggande bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål finns i 12 kap. tryckfrihetsförordningen. Av 9 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen framgår att dessa bestämmelser även gäller rättegången i yttrandefrihetsmål.

I mål, vari talan förs om ansvar för brott, har en part alltid rätt till juryprövning. Endast om båda parter är ense om det prövas målet utan jury. I så fall handläggs brottmålet i vanlig ordning, dvs. oftast med en lagfaren domare och nämnd.

Juryn som består av nio personer har till uppgift att avgöra om brott har begåtts. Om juryn finner att så inte är fallet skall rätten – bestående av tre lagfarna domare – frikänna den tilltalade. Om däremot juryn finner att brott har begåtts skall även rätten pröva den frågan. Rätten kan i så fall frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under en mildare straffbestämmelse än den som juryn har tillämpat.

Jurymän utses i varje län för en tid av fyra år. De väljs i regel av landstingsfullmäktige. De skall vara svenska medborgare och bosatta inom länet. En juryman får inte vara underårig eller ha förvaltare enligt föräldrabalken. En juryman bör vara känd för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. Bland jurymännen bör olika samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet vara företrädde. I praktiken är det oftast medlemmar av politiska partier som utses till jurymän.

Rättegångsbalkens jävsregler gäller även jurymän. I 4 kap. 13 § RB görs en uppräknning av olika preciserade jävsgrunder. I den sista punkten av stadgan det finns en generalklausul enligt vilken en domare är jävig att handlägga mål om det eljest föreligger någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet.

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) med dess ändrings- och tilläggsprotokoll är svensk lag sedan den 1 januari 1995. Enligt artikel 6.1 i konventionen gäller bl.a. att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, skall vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. När det gäller opartiskheten har Europadomstolen i sin praxis urskilt två element, nämligen dels kravet på att varje domare faktiskt skall döma opartiskt mellan parterna (den subjektiva opartiskheten), dels kravet på att det för en objektiv iakttagare inte får föreligga några legitima tvivel om domstolens opartiskhet (den objektiva opartiskheten).

I det s.k. fallet Holm hade Holm väckt enskilt åtal mot författaren till en bok för bl.a. grovt förtal. Av den jury som skulle pröva målet i tingsrätt var fem medlemmar i SAP, två i Moderata samlingspartiet, en i dåvarande Folkpartiet och en i dåvarande Vänsterpartiet kommunisterna. Juryn besvarade frågan om brott nekande, varför Holms talan ogillades. I Europadomstolen hävdade Holm att hans sak inte hade prövats av en oavhängig och opartisk domstol, såsom föreskrivs i 6:1 Europakonventionen.

I målet Holm mot Sverige fann Europadomstolen att det hade skett en kränkning av artikel 6.1 i Europakonventionen i fråga om rätten till prövning av en oavhängig och opartisk domstol. Domstolen konstaterade att det fanns kopplingar mellan svarandena och fem av jurymännen som kunde ge upphov till farhågor beträffande dessa jurymäns oavhängighet och opartiskhet.

1993 års domarutredning diskuterade i betänkandet Domaren i Sverige inför framtiden (SOU 1994:99) bl.a. de frågor som aktualiserades genom Europadomstolens dom i Holmmålet samt lade fram förslag till en ny bestämmelse i tryckfrihetsförordningen. Den föreslagna bestämmelsen innebar i huvudsak följande. I mål om allmänt åtal förenat med enskilt anspråk och i mål om enskilt åtal skall skuldfrågan prövas utan jury dels om parterna är ense om det, dels om medverkan av jury kan uppfattas strida mot kravet på en oavhängig och opartisk prövning. Frågan om ett mål skall prövas utan jury skall i det senare fallet avgöras av Högsta domstolen på yrkande av part eller efter framställning av tingsrätten.

Domarutredningen ansåg också att vissa andra justeringar i lagstiftningen borde övervägas för att bättre säkerställa den objektiva opartiskheten i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål, dock utan att lägga fram några konkreta författningsförslag. Förbudet i 54 kap. 8 § RB att överklaga hovrättens beslut angående jäv mot domare i tingsrätten borde enligt utredningen upphävas.

Efter remissbehandlingen av Domarutredningens betänkande har de frågor som aktualiseras genom Europadomstolens dom i Holmmålet beretts vidare inom Justitiedepartementet. Ett resultat av detta arbete är promemorian Jury-medverkan och fallet Holm – En översyn och analys (Ds 1997:25). Någon lagändring behövs enligt promemorian inte.

I proposition 1997/98:43 tog regeringen upp frågan om jury i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål. Enligt regeringen borde de problem som aktualiserades genom Europadomstolens dom i Holmmålet kunna lösas inom ramen för existerande lagstiftning.

Enligt regeringen är syftet med juryprövningen, enligt förarbetena till tryckfrihetsförordningen, att en allmänt medborgerlig uppfattning skall kunna göra sig gällande i tryckfrihetsmål. I förarbetena framhålls också att den fristående ställning som juryn har är av stor betydelse som en folklig garanti för tryckfriheten, främst den politiska yttrandefriheten. För den tilltalade eller svaranden är, enligt regeringen, en juryprövning förenad med vissa fördelar. För att juryn skall kunna komma till slutsatsen att brott föreligger krävs kvalificerad majoritet (sex röster av nio), och såväl tingsrätten som högre rätt är bundna av juryns friande utlåtande. Det är därför enligt regeringen naturligt

att den tilltalade eller svaranden i de flesta fall vill ha juryprövning. Domarutredningens förslag innebär att ett mål under vissa förhållanden skall prövas utan jury trots att ena parten eller båda parter vill att jury skall medverka. Ett sådant åsidosättande av jurysystemet skulle, enligt regeringen, kunna medföra betydande ingrepp i skyddet för tryck- och yttrandefriheten. Enligt regeringen bör utredningens förslag därför inte genomföras.

Sedan Holms jävsinvändning prövades av de svenska domstolarna har en i detta sammanhang betydelsefull förändring av rättsläget skett. Från och med den 1 januari 1995 är Europakonventionen svensk lag. Före inkorporeringen kunde konventionsbestämmelserna inte tillämpas direkt av svenska domstolar utan de kunde bara få betydelse som element vid tolkningen av svensk lag. Numera är både konventionen och Europadomstolens praxis en del av den svenska rättsordningen, och svenska domstolar måste tillämpa konventionen på samma sätt som all annan svensk lagstiftning. Av stor betydelse för bedömningen av jävsfrågor är enligt regeringen särskilt den omständigheten att rättsläget vad gäller jäv av politisk natur har klarnat genom Europadomstolens dom i Holmmålet.

Regeringen gjorde i propositionen den bedömningen att någon särskild lagstiftningsåtgärd inte erfordras för att svensk rätt skall överensstämma med Europakonventionens krav. Det torde vara tillräckligt att domstolarna i fortsättningen tillämpar RB:s generella jävsregel och artikel 6.1 i Europakonventionen såsom den har tolkats av Europadomstolen i fallet Holm. Någon ändring av RB:s jävsregler bedömdes inte vara nödvändig. Inte heller gjorde regeringen den bedömningen att klagoförbudet i 54 kap. 8 § RB bör upphävas.

Utskottet delade i betänkande 1997/98:KU19 regeringens bedömning att de problem som aktualiserades genom Europadomstolens dom i Holmmålet borde kunna lösas inom ramen för existerande lagstiftning och avstyrkte motionsyrkanden motsvarande det nu aktuella om förändringar i jurysystemet. Utskottet delade även regeringens bedömning att klagoförbudet i 54 kap. 8 § rättegångsbalken inte skall upphävas. Riksdagen följde utskottet.

Vid riksmötena 1998/99 och 2000/01 behandlade utskottet motioner med yrkanden om förändringar i jurysystemet motsvarande de nu aktuella. Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande att de problem som aktualiserades genom Europadomstolens dom i Holmmålet borde kunna lösas inom ramen för existerande lagstiftning och att det saknades skäl att upphäva klagoförbudet i 54 kap. 8 § rättegångsbalken.

#### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande att de problem som aktualiserades genom Europadomstolens dom i det s.k. Holmmålet bör kunna lösas inom ramen för existerande lagstiftning och att det saknas skäl att upphäva klagoförbudet i 54 kap. 8 § rättegångsbalken. Utskottet avstyrker därför motion K272.

## Nyhetsbyrå i allmänhetens tjänst

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motion 2001/02:Kr338 yrkandena 1 och 2 vari yrkas *dels* att en utredning skall undersöka möjligheten att tillskapa en fristående nyhetsbyrå i allmänhetens tjänst, *dels* att regeringen bör initiera en dialog med mediebranschen om hur Pressombudsmannens granskning fungerar.

### Motionen

I motion 2001/02:Kr338 av Charlotta Bjälkebring (v) föreslås att riksdagen begär att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning som skall undersöka möjligheterna att tillskapa en fristående nyhetsbyrå i allmänhetens tjänst i enlighet med vad som anförs i motionen (yrkande 1) och att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att den bör initiera en dialog med mediebranschen om hur Pressombudsmannens granskning av medierna fungerar (yrkande 2). Om mångfalden skall kunna garanteras i medierna behövs en fristående nyhetsbyrå. Precis som vi har en radio och TV i allmänhetens tjänst behövs, enligt motionären, en nyhetsbyrå som kan garanteras en existens utan kommersiellt beroende – en fristående nyhetsbyrå som granskar hur folk har det i Sverige och i omvärlden, i stället för att fabricera nyheter på medieföretagens eller andra kommersiella företags villkor. Likaväl som att tidningarna erhåller presstöd för att mångfalden i medierna i möjligaste mån skall kunna säkras, bör statliga medel kunna användas till en sådan fristående nyhetsbyrå. Pressen fungerar under alltmer kommersiella villkor, och med tanke på behovet av att också medierna utsätts för granskning, föreslår motionären att regeringen tar initiativ till en dialog med mediebranschen om hur branschen genom Pressombudsmannen uppfyller sitt uppdrag.

### Bakgrund

Tidningarnas Telegrambyrå (TT), som började sin verksamhet år 1922, är Sveriges största nyhetsbyrå med ca 110 medarbetare varav ca 95 är journalister. TT är ett aktiebolag med den svenska pressen som ägare som står fritt gentemot statliga och politiska intressen. Huvuduppgiften är att förse press, radio och TV med nyheter från Sverige och utlandet. TT ger löpande ut snabba nyheter, som kompletteras och fördjupas med bakgrunder, intervjuer och analyser. Ytterligare information om verksamheten m.m. finns på TT:s webbplats: [www.tt.se](http://www.tt.se).

Allmänhetens pressombudsman (PO) har till uppgift att råda och bistå enskilda som känner sig förfördelade av publicitet i periodisk skrift, på eget initiativ eller efter anmälan undersöka avvikelser från god publicistisk sed, eventuellt hänskjuta sådana ärenden till Pressens opinionsnämnd (PON) för avgörande samt genom opinionsbildning verka för god publicistisk sed. Ytter-

ligare information om verksamheten m.m. finns på PO:s webbplats: [www.pon.org](http://www.pon.org).

Utskottet behandlade i betänkande 2000/01:KU9 en motion om en utredning om en fristående nationell nyhetsbyrå i allmänhetens tjänst. Utskottet gjorde då följande bedömning. Tryckfrihetsförordningens principer om etableringsfrihet, spridningsrätt och införselrätt samt dess censurförbud skapar, i förening med den likaledes grundlagfästa principen om massmediernas oberoende, förutsättningar för ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Utskottet är inte berett att föreslå några åtgärder med anledning av motionen varför den avstyrkes.

#### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande att tryckfrihetsförordningens principer om etableringsfrihet, spridningsrätt och införselrätt samt dess censurförbud skapar, i förening med den likaledes grundlagfästa principen om massmediernas oberoende, förutsättningar för ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Utskottet avstyrker därför motion Kr338 yrkande 1.

Utskottet anser inte att riksdagen som sin mening bör tillkänna för regeringen att den bör initiera en dialog med mediebranschen om hur Pressombudsmannens granskning av medierna fungerar. Utskottet avstyrker därför motionens yrkande 2.

## Pornografi, m.m.

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionerna 2001/02:K232 yrkande 3, 2001/02:K362, 2001/02:Ju452 yrkande 2 och 2001/02:K416 i vilka framförs yrkanden som gäller bl.a. reklam för porrklubbar och om att klarlägga pornografins utbredning och effekter.

### *Motionerna*

I motion 2001/02:K232 av Ulla-Britt Hagström (kd) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att lagförslag mot porrindustrin utreds med motivet att koppleri är straffbart (yrkande 3). Lagarna måste enligt motionären skärpas för att skydda våra familjer mot våldsporr. Ett övergrepp är alltid ett övergrepp oavsett om det sker framför en kamera eller ej. Ett lagförslag som skulle slå hårt mot den svenska porrindustrin skulle enligt motionären baseras på att koppleri är straffbart.

I motion 2001/02:K362 av Sylvia Lindgren (s) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att stoppa den motorburna reklamen för porrklubbar. På Stockholms gator kan man alltför ofta se mindre lastbilar med ljusreklam för porrklubbsverksamhet.



Utöver det uttryck för en ojämlik kvinnoyn som denna verksamhet i sig ger uttryck för så utgör bilarnas ständiga trafik en onödig miljöbelastning. Det är, enligt motionären, hög tid att den offentliga miljön befrias från denna sociala och miljömässiga nedsmutsning. För att komma till rätta med den motorburna porreklaamen torde det inte vara omöjligt att införa regler eller tolka gällande lagrum på ett sådant sätt att verksamheten kan stoppas.

I motion 2001/02:Ju452 av Ulla-Britt Hagström (kd) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att reklam för sexklubbar förbjuds (yrkande 2). Det är enligt motionären stötande att marknadsföring av sexklubbar kan ske genom att bilar åker runt på stan med reklam för klubben. Reklam som leder till negativa följder för de kvinnor som arbetar på sexklubbarna, t.ex. genom kränkt identitet, är enligt motionären egentligen ett slags ”koppleriverksamhet” för pornografisk föreställning och bör förbjudas.

I motion 2001/02:K416 av Carina Hägg (s) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om behovet av att klarlägga pornografins utbredning och effekter. I takt med vårt alltmer öppna samhälle får vi allt svårare att kontrollera hur pornografin breder ut sig i vårt land. Tidningar, TV och videofilmer kan vi kontrollera, men utländska TV-kanaler och Internet har vi ingen möjlighet att stoppa vid Sveriges gränser. Där måste andra medel till för att balansera de sociala följder som kan bli resultatet av pornografins verkningar. Det är svårt att veta omfattningen av pornografins material, liksom hur det distribueras och marknadsförs. Motionären vill därför konstatera att det föreligger ett stort behov av att klarlägga pornografins utbredning i Sverige, dess distributionsvägar och marknadsföring. Dessutom finns behov av att utreda pornografins effekter i vårt samhälle.

### *Bakgrund*

#### Gällande bestämmelser

Den som i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring kan, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, dömas för olaga våldsskildring enligt 16 kap. 10 b § brottbalken (BrB).

I 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen föreskrivs att utan hinder av tryckfrihetsförordningen gäller vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används för marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. I lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker och i tobakslagen (1993:581) finns särskilda bestämmelser om marknadsföring av alkohol respektive tobak.

Enligt 2 kap. 14 § ordningslagen (1993:1617) får offentlig tillställning som utgör pornografisk föreställning inte anordnas. Straffet för överträdelse av förbudet är enligt 2 kap. 29 § 5 samma lag böter eller fängelse i högst sex

månader. Med offentlig tillställning förstås, enligt 2 kap. 3 § ordningslagen, bl.a. tävlingar och uppvisningar, danstillställningar, marknader och mässor. För att en tillställning skall anses som offentlig krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den. En tillställning till vilken tillträdet är begränsat genom krav på inbjudan, medlemskap i en viss förening eller annat villkor är dock att anse som en tillställning som allmänheten har tillträde till, om tillställningen uppenbarligen är en del av en rörelse vars verksamhet uteslutande eller väsentligen består i att anordna tillställningar av detta slag. Detsamma gäller om tillställningen med hänsyn till omfattningen av den krets som äger tillträde, de villkor som gäller för tillträdet eller andra liknande omständigheter är att jämföra med sådan tillställning.

Enligt 6 kap. 8 § BrB gäller att den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att annan har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning döms för *koppleri* till fängelse i högst fyra år. Av 6 kap. 9 § BrB framgår att, om brottet är grovt, straffet skall bestämmas till fängelse, lägst två och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om den som begått gärningen främjat tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning i större omfattning eller hänsynslöst utnyttjat annan. Syftet med koppleribestämmelserna är att motverka prostitution.

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

Utskottet behandlade vid riksmötet 1993/94 motioner om en allmän översyn av den lagstiftning som berör pornografin och dess tillämpning samt om en översyn av definitionen av pornografi. Enligt utskottet fanns det anledning att avvakta ytterligare erfarenheter av tillämpningen av straffbestämmelsen om olaga våldsskildring och av den nya yttrandefrihetsgrundlagen innan ställning togs till behovet av ytterligare lagstiftningsåtgärder. Utskottet avstyrkte motionerna (bet. 1993/94:KU1).

Under riksmötet 1997/98 behandlade utskottet motioner med yrkanden bl.a. om en översyn av lagstiftningen om kvinnoförnedrande pornografi, om att begränsa tillgängligheten av pornografi, om en åldersgräns för köp av pornografiska skrifter samt om förbud mot rullande reklam för pornografi. Utskottet (bet. 1997/98:KU19) gjorde följande bedömning.

Enligt den lagstiftning vi har i dag kan den som t.ex. i stillbild eller i en rörlig bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring dömas för olaga våldsskildring till böter eller fängelse i högst två år. Begås gärningen genom tryckt skrift eller t.ex. i en film skall de anses som tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott. Utskottet är inte berett att föreslå ytterligare lagstiftningsåtgärder med anledning av motionerna varför dessa avstyrks.

Vid riksmötet 1998/99 avstyrkte utskottet motioner om en översyn av lagstiftningen om pornografi, om åtgärder mot pornografi i dagligvaruhandeln, om införande av en 18-årsgräns för köp av pornografiska tidskrifter och videofilmer samt vid uthyrning av pornografiska videofilmer och om att förbjuda pornografisk reklam på liknande sätt som tobaks- och alkoholreklam. Utskot-

tet ansåg det viktigt att samhället på olika sätt söker motverka pornografi, men inte i första hand genom lagstiftning. Även opinionsbildningens betydelse för att på sikt skapa värdefulla attitydförändringar betonades. Utskottet uttalade att det inte enbart är TV, radio och tidningar utan även politiska partier, föreningar, offentliga personer och privatpersoner som har en viktig roll när det gäller att motverka pornografi i alla dess former (bet. 1998/99:KU22).

Utskottet gjorde i betänkande 2000/01:KU9 samma bedömning. Med anledning av motionsyrkande om att lagförslag mot porrindustrin borde utredas med motivet att koppleri är straffbart samt motionsyrkande om förbud mot reklam för porrklubbar hänvisade utskottet till att Sexualbrottskommittén bl.a. hade i uppdrag att utreda om koppleribestämmelsen borde utvidgas och om de skadliga effekterna av s.k. sexklubbar kan undvikas genom lagstiftning eller på annat sätt. Kommitténs arbete borde enligt utskottet inte föregripas varför motionerna avstyrktes.

I ett regeringsbeslut den 8 april 1999 behandlade regeringen en hemställan från Stockholms kommunstyrelse om förändrad lagstiftning när det gäller kränkande marknadsföring mot bakgrund av en skrivelse till kommunstyrelsen om att försöka stoppa bilar med reklam för vissa porrklubbar. Regeringen beslutade att inte vidta någon åtgärd med anledning av framställningen. Som skäl för beslutet anförde regeringen bl.a.

Frågan om lagreglering av diskriminerande reklam behandlades av regeringen i propositionen *Ny marknadsföringslag* (prop. 1994/95:123). I det sammanhanget gjorde regeringen bedömningen att lagstiftning med förbud mot diskriminerande reklam inte kan införas utan grundlagsändringar. Regeringen anförde vidare att den noga kommer att följa utvecklingen samt att det finns anledning att på nytt ta upp frågan om åtgärder om inte näringslivet genom egna åtgärder kan stävja den diskriminerande reklamen.

Lagutskottet konstaterade i sitt betänkande (bet. 1994/95:LU16) med anledning av propositionen att en laglig möjlighet till ingripande mot diskriminerande reklam kräver grundlagsändringar som innebär inskränkningar i tryckfriheten och yttrandefriheten. Lagutskottet anförde vidare att lagstiftningsbehovet måste vara klarlagt och att det bör "... krävas att den diskriminerande reklamen förekommer i sådan omfattning och är av sådan art att inskränkningar i tryckfrihetsrätten och yttrandefriheten oundgängligen är påkallade".

Konsumentverket fick i juni 1995 regeringens uppdrag att redovisa utvecklingen avseende diskriminerande reklam och eventuellt komma med förslag till åtgärder. Med anledning av uppdraget överlämnade Konsumentverket i januari 1997 rapporten *Diskriminerande reklam – igen* (1997:4) till regeringen. Konsumentverket fann i rapporten att det inte föreligger tillräcklig grund för att föreslå lagstiftning på området, i vart fall inte så länge som näringslivet vidtar egna åtgärder.

Regeringen finner mot bakgrund av det ovan anförda att de omständigheter som Stockholms kommunstyrelse aktualiserat inte är tillräckliga för att regeringen nu skall ta initiativ till lagreglering av frågan om diskriminerande reklam.

1998 års sexualbrottskommitté (Ju 1998:03) hade i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om sexualbrott samt av vissa angränsande frågor.

Kommittén skulle därvid särskilt utreda om koppleribestämmelsen borde utvidgas och om de skadliga effekterna av s.k. sexklubbar kan undvikas genom lagstiftning eller på annat sätt.

1998 års sexualbrottskommitté avlämnade i mars 2001 sitt betänkande Sexualbrotten – Ett ökat skydd för den sexuella integriteten och angränsande frågor SOU 2001:14. I betänkandet anför kommittén bl.a. (s. 22 f.)

Kommittén har kommit fram till att bestämmelsen om koppleri inte bör utvidgas till att omfatta de s.k. huvudaktörerna bakom sexklubbarna. Den främsta anledningen är att enskild posering förekommer nästan uteslutande på sexklubbarna. I ordningslagen (1993:1617) finns det redan ett förbud mot anordnandet av en offentlig tillställning som utgör pornografisk föreställning. Kommittén föreslår att det förbudet förtydligas. I förslaget till lydelse av 2 kap. 14 § sägs sålunda att en föreställning är pornografisk om den med hänsyn till inslag av dans, posering eller liknande uppträdanden av sexuell karaktär vid en samlad bedömning kan anses ha till huvudsakligt syfte att påverka åskådaren sexuellt. Straffskalan har skärpts. Till skydd för de kvinnor och – i förekommande fall – de män som uppträder i föreställningen har i bestämmelsen uttryckligen sagts att den som endast har uppträtt skall vara fri från ansvar för medverkan till brottet.

Kommittén har inte haft till uppgift att föreslå ett allmänt förbud mot pornografi. Däremot har kommittén utrett om pornografibranschens s.k. huvudaktörer straffrättsligt kan jämföras med den traditionella kopplaren. Eftersom utvidgningar av bestämmelsen om koppleri i detta avseende riskerar att leda till inskränkningar i de grundlagsfästa reglerna om tryck- och yttrandefrihet har kommittén funnit att det inte finns utrymme för att lämna något sådant förslag.

Enligt uppgift från Justitiedepartementet har betänkandet remissbehandlats. Departementet avser att göra en sammanställning över remissyttrandena.

#### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande att det är viktigt att samhället på olika sätt söker motverka pornografi, men inte i första hand genom lagstiftning. Utskottet vill betona opinionsbildningens betydelse för att på sikt skapa värdefulla attitydförändringar. Det är inte enbart TV, radio och tidningar utan även politiska partier, föreningar, offentliga personer och privatpersoner som har en viktig roll när det gäller att motverka pornografi i alla dess former. Utskottet är inte berett att bifalla yrkandena i motionerna K232 yrkande 3, K362, Ju452 yrkande 2 och K416. Motionerna avstyrks därför.

## Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

### 1. Ett frivilligt grundlagsskydd enligt databasregeln (punkt 2)

av Åsa Torstensson (c).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att utskottets förslag under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till 1 kap. 9 § lagen om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen samt tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:K55 yrkandena 1 och 4 samt 2001/02:K57 yrkande 1 samt avslår motion 2001/02:K57 yrkande 2.

#### *Ställningstagande*

Jag avvisar regeringens hållning i fråga om utgivningsbevis för enskilda. Det finns minst två demokratiskäl för detta, nämligen kostnad och godkännande. Utgivningsbevis kommer att kosta pengar. Jag är tveksam till en ordning där människor som känner att de har små ekonomiska marginaler skall tvingas överväga om de skall söka ett utgivningsbevis till en högre kostnad för att våga yttra sig på Internet. Jag är också tveksam till ett förfarande där enskildas yttrandefrihet skall göras avhängig av ett godkännande från någon myndighets sida. Detta är rimligt för det särskilda skydd och de privilegier som erbjuds medieföretag, men inte i fråga om enskildas yttrandefrihet. Till och med Mediegrundlagsutredningen noterar den förvirring som kan komma att uppstå i fråga huruvida en webbsida är skyddad, vilket talar för en annan lösning. Det är också värt att framhålla att ett avslag ofelbart kommer att leda till en diskussion kring censur och godtycke i fråga om grunderna för att bevilja utgivningsbevis. Jag anser därför att riksdagen bör avslå regeringens förslag.

Genom sin spridningsform förefaller yttranden på Internet att uppvisa den största likheten med sådana sändningar som avses i YGL. I takt med att teknisk utveckling förändrar förutsättningarna för hur information sprids till mottagarna blir också den uppdelning mellan tryckta medier och spridning genom ”elektromagnetiska vågor” på TF respektive YGL alltmer oklar. Jag vill framhålla möjligheten att förändra YGL på ett sådant sätt att den i tillämpliga delar skulle kunna fungera som en allmän yttrandefrihetsgrundlag, tillämplig även på enskilda och andra företag än medieföretag. Jag anser att det bör prövas en ny ordning där yttrandefrihetsgrundlagen i tillämpliga delar

kan skydda enskildas yttrandefrihet i nya medier. Detta bör ges regeringen till känna. Därmed tillstyrker jag motion 2001/02:K55 yrkandena 1 och 4 samt 2001/02:K57 yrkande 1.

## **2. Ett frivilligt grundlagsskydd enligt databasregeln (punkt 2)**

av Helena Bargholtz (fp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att utskottets förslag under punkt 2 borde ha följande lydelse: Riksdagen avslår regeringens förslag till 1 kap. 9 § lagen om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen samt tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2001/02:K57 yrkandena 1 och 2 samt 2001/02:K55 yrkande 1 samt avslår motion 2001/02:K55 yrkande 4.

### *Ställningstagande*

Den digitala tekniken och den numera alltmer utbredda användningen av Internet underlättar kontakt, information och kommunikation mellan människor på ett revolutionerande sätt. Förutom att det fria ordet skall ges grundlagsskydd oavsett vilket medium som används för kommunikationen är det angeläget att yttrandefriheten gäller för alla, även resurssvaga grupper och mindre etablerade röster i samhällsdebatten. Regeringen föreslår, liksom majoriteten gjorde i Mediegrundlagsutredningen, att skydd skall kunna erhållas genom utgivningsbevis. Jag anser att regeringen på denna punkt borde ha valt en annan juridisk teknik för att undvika onödig byråkrati och för att på ett enkelt sätt ge fler Internetanvändare grundlagsskydd för sina meddelanden. Ett sätt vore att tillämpa ett slags stencilregel motsvarande den som finns i 1 kap. 5 § TF. Enligt denna bestämmelse får en skrift fullt grundlagsskydd om den är försedd med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för mångfaldigandet. En motsvarande bestämmelse skulle kunna tas in i YGL:s databasregel.

Den som vill organisera ett öppet diskussionsforum på Internet kan fördela ansvaret för de inlägg som förekommer i det till upphovsmännen genom att tillse att dessa identifieras antingen direkt i varje inlägg eller genom hyperlänk till en presentation. Också det absoluta förbudet mot att andra än databas innehavaren ges möjlighet att påverka dess innehåll innebär en onödig inskränkning av skyddet för yttrandefriheten. Genom att välja den lösning som jag föreslår kan en både krånglig och mycket kostsam byråkrati undvikas samtidigt som grundlagsskyddet kommer oändligt många fler Internetanvändare till godo. Dessutom slipper medborgarna vända sig till en myndighet för att tillvarata sina rättigheter, vilket kan uppfattas som olustigt i dessa sammanhang. Jag anser därför att riksdagen avslår regeringens förslag om frivilligt grundlagsskydd för yttranden på Internet efter ansökan och utgivningsbe-

vis och att riksdagen som sin mening tillkännager för regeringen vad jag anför om den s.k. stencilregeln. Därmed tillstyrker jag motion 2001/02:K57 yrkandena 1 och 2.

### **3. Olaga hot m.fl. brott som tryck- och yttrandefrihetsbrott (punkt 5)**

av Per Unckel (m), Inger René (m), Lars Hjertén (m) och Nils Fredrik Aurelius (m).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen såvitt avser 7 kap. 4 §. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:K56 yrkande 1.

#### *Ställningstagande*

Regeringen föreslår att TF:s brottskatalog skall utökas med brotten olaga hot, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak och brott mot medborgerlig frihet. Detta innebär att brotten kriminaliseras som tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Regeringens förslag innebär en inskränkning i den grundlagsstadgade tryck- och yttrandefriheten. För att inskränka en grundläggande fri- och rättighet anser vi att en avvägning måste göras mellan intresset av att inte inskränka rättigheten och andra motstående intressen. Den avvägning som skall göras är mellan intresset av att inte inskränka yttrandefriheten och intresset av att förhindra att olika typer av hotfulla yttranden sprids via grundlagsskyddade medier. Det rådande rättsläget är att hotfulla yttranden genom traditionella massmedier är grundlagsskyddade och inte heller utgör något brott medan ett hot på en webbsida eller dylikt inte är grundlagsskyddat och således är olagligt enligt brottsbalkens bestämmelser. Regeringen föreslår nu att i och med att man utvidgar kretsen av medier vilkas yttranden är grundlagsskyddade så skall samtidigt rättsläget vad gäller hotfulla yttranden ändras till att motsvara det som i dag gäller för medier som inte är grundlagsskyddade.

Regeringens slutsats avviker från vad Mediegrundlagsutredningen kom fram till. Utredningen menar att det inte finns tillräckligt underlag för någon säker uppfattning om hur vanligt förekommande de aktuella brotten är på Internet. En utökningen av TF:s brottskatalog kan komma att få negativa återverkningar på nyhetsrapporteringen kring hot.

Regeringens förslag innebär en inskränkning i den grundlagsstadgade tryck- och yttrandefriheten. Vi anser liksom Mediegrundlagsutredningen att det inte finns tillräckligt underlag för någon säker uppfattning om hur vanligt förekommande de aktuella brotten är på Internet. Eftersom förslaget innebär en inskränkning i tryck- och yttrandefriheten som inte kan motiveras med ett tillräckligt starkt intresse anser vi att det inte bör genomföras. Vi anser att

regeringens förslag om ändring i 7 kap. 4 § TF bör avslås. Därmed tillstyrker vi motion K56 yrkande 1.

#### **4. Inskränkningar av etableringsfriheten för trådsändningar (punkt 7)**

av Per Unckel (m), Inger René (m), Lars Hjertén (m) och Nils Fredrik Aurelius (m).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till 3 kap. 1 § andra stycket 2 yttrandefrihetsgrundlagen såvitt avser skrivningen *eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar*. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:K56 yrkande 2 och avslår motion 2001/02:K57 yrkande 3.

##### *Ställningstagande*

Regeringen föreslår en inskränkning som gör det möjligt att i lag föreskriva en skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för annans överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till konkurrensintresset eller med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar. Mediegrundlagsutredningen var enig om att föreslå att göra det möjligt att i lag föreskriva en skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för annans överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till konkurrensintresset. Utöver utredningsförslaget föreslår nu regeringen att möjligheten skall vidgas till att även göra det möjligt att inskränka etableringsfriheten med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar, dvs. överföringar per tråd. Regeringen motiverar förslaget med att den anser att utredningens förslag är för snävt formulerat för att fullt ut lämna avsett utrymme för de påkallade bestämmelserna i vanlig lag. Att enbart hänvisa till att utredningens förslag är för snävt formulerat anser vi inte är tillräckligt då det är fråga om en inskränkning i en grundlagsstadgad rättighet. Inskränkningar i etableringsfriheten bör noga övervägas, prövas och motiveras. Inskränkningar kan bara accepteras om det finns mycket starka skäl för detta och konsekvenserna är väl kända och överblickbara. Konkurrensintresset är ett sådant skäl, vilket återspeglas i Mediegrundlagsutredningens ställningstagande. Regeringen redovisar inte några motsvarande intressen för att motivera utvidgningen av möjligheterna att inskränka etableringsfriheten. Vi anser därför att regeringens förslag bör avslås i den del som avser inskränkning i etableringsfriheten med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar. Därmed tillstyrker vi motion 2001/02:K56 yrkande 2.



## **5. Inskränkningar av etableringsfriheten för trådsändningar (punkt 7)**

av Helena Bargholtz (fp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att utskottets förslag under punkt 7 borde ha följande lydelse:  
Riksdagen avslår regeringens förslag till 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen.  
Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:K57 yrkande 3 samt avslår motion 2001/02:K56 yrkande 2.

### *Ställningstagande*

Svenska medborgare och svenska juridiska personer har enligt YGL grundlagsskyddad rätt att sända ljudradio eller TV med hjälp av elektromagnetiska vågor som är bundna till en ledare. Genom den s.k. must carry-principen är denna etableringsfrihet begränsad så att nättinnehavare är skyldiga att tillhandahålla utrymme i nätet för bl.a. Sveriges Televisions och TV4 AB:s sändningar. Nu föreslår regeringen att etableringsfriheten för trådsändningar enligt YGL skall inskränkas för att det genom bestämmelser i lag skall kunna föreskrivas för nättinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till konkurrensintresset eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar. Etableringsfriheten begränsas vidare i syfte att genom bestämmelser i lag tillförsäkra mottagarkollektivet inflytande över programvalet. Skälen till regeringens förslag är för det första att upprätthålla konkurrensen och för det andra att ge mottagarna möjlighet att ha inflytande över programvalet. När det gäller det senare anser jag att det trots ett gott syfte är tveksamt om det bör genomföras. Förslaget innebär en begränsning av nättinnehavarens möjlighet att förfoga över sin egen produkt, men eftersom den tekniska utvecklingen på detta område går snabbt bör problemet kunna lösas utan grundlagsändring. Jag föreslår därför att riksdagen avslår regeringens förslag såvitt avser etableringsfriheten. Därmed tillstyrker jag motion 2001/02:K57 yrkande 3.

## **6. Den fortsatta utvecklingen när det gäller det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet (punkt 8)**

av Per Lager (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att utskottets förslag under punkt 8 borde ha följande lydelse:  
Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 6. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:K54 yrkande 1 samt avslår motionerna 2001/02:K54 yrkande 2 och 2001/02:K55 yrkandena 2 och 3.

*Ställningstagande*

Nuvarande utformning av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kan på grund av sin lagtekniska komplexitet, sin terminologi och sitt teknikberoende inte anses uppfylla önskvärda krav på läsbarhets- och läsförståelseindex. Jag anser att grundlagarna bör vara i fas med samhällsutvecklingen, särskilt med hänsyn till den snabba mediala och tekniska utvecklingen. Dessutom medför tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagens tekniska komplexitet och stundom inkonsekventa regler sinsemellan svårigheter att tolka och tillämpa regelverket.

Jag föreslår att en utredning tillsätts för en total översyn av det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området i syfte att fullständigt och förutsättningslöst utreda behoven av förändringar på tryck- och yttrandefrihetsrättens område. I utredningsuppdraget bör ingå att ta ställning till och lämna förslag till en grundlag som reglerar tryck- och yttrandefrihetsområdet i syfte att uppnå en grundlagsreglering av området som svarar mot den föreliggande mediala och tekniska utvecklingen samt utvecklingen på det mediala och tekniska området. Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening. Därmed tillstyrker jag motion 2001/02:K54 yrkande 1.

## **7. Den fortsatta utvecklingen när det gäller det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet (punkt 8)**

av Åsa Torstensson (c).

*Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att utskottets förslag under punkt 8 borde ha följande lydelse: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 7. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:K55 yrkande 3 samt avslår motion 2001/02:K54 yrkandena 1 och 2 samt motion 2001/02:K55 yrkande 2.

*Ställningstagande*

Jag anser att en självklar utgångspunkt för regeringen borde vara att överväga vilka möjligheter att stärka det offentliga samtalet som erbjuds genom den nya tekniken och hur dessa bäst tas till vara. Det innebär givetvis att människors integritet skall kunna skyddas och att vissa yttranden alltså är oacceptabla i ett demokratiskt samhälle. Men det innebär inte att yttranden generellt, därför att de råkar finnas på Internet, skall betraktas som olagliga. Yttrandefrihet handlar om rätten att ifrågasätta, kritisera och debattera, vilket också innebär att även yttranden som kan uppfattas som kränkande eller sårande måste tillåtas. I 2 kap. 13 § första stycket regeringsformen konstateras att yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till "... enskilds anseende, privatlivets helgd ...". Vidare sägs i tredje stycket att föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden inte betraktas som inskränkningar av yttrandefriheten och informationsfriheten.

Därigenom öppnas möjligheten att undanta t.ex. nya medier från RF:s övriga skrivningar om yttrandefrihet. För att uppnå en mer individualiserad yttrandefrihet bör 2 kap. 13 § regeringsformen utredas med inriktning mot större restriktivitet i möjligheten att inskränka yttrandefriheten. Jag anser att riksdagen skall begära att regeringen låter utreda 2 kap. 13 § regeringsformen med inriktning mot större restriktivitet i möjligheten att inskränka yttrandefriheten. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Därmed tillstyrks motion K55 (yrkande 3).

## 8. Yttrandefrihet (punkt 12)

av Per Unckel (m), Inger René (m), Lars Hjertén (m) och Nils Fredrik Aurelius (m).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 12 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 8. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:K317 yrkandena 1 och 2 samt avslår motionerna 2001/02:K221 och 2001/02:K388.

### *Ställningstagande*

Politik är en i stora delar ideell verksamhet, men de politiska kampanjerna utspelas sedan länge på en kommersiell marknad. I den kommande valrörelsen kommer vi att få se politisk reklam i tidningar, på Internet, i trycksaker, i radio, på bio och i TV. Det sistnämnda är inte tillåtet i svensk marksänd TV, men når oss ändå via utlandet och satelliter. Vi anser att politisk TV-reklam skall vara tillåten. Vår yttrandefrihet är grundlagsfäst även vad gäller kommersiella budskap och även vad gäller budskap som kan uppfattas som kontroversiella. Den grundlag som reglerar yttrandefriheten tillåter i dag undantag för vissa typer av reklam i etermedierna. Till den reklam som omfattas av detta hör i dag politisk TV-reklam. Vi anser att den begränsningen i vår yttrandefrihet bör avskaffas. Vi föreslår därför att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi anför *dels* om att tillåta politisk TV-reklam, *dels* om att avskaffa begränsningar i yttrandefriheten. Riksdagen bör därför bifalla motion K317.

## 9. Rätt tilll genmäle (punkt 13)

av Ingvar Svensson (kd) och Björn von der Esch (kd).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 13 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 9. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:K367 yrkande 1.

*Ställningstagande*

Mediesamhället tenderar att karakteriseras av tillspetsning och konkretisering, vinkling, personifiering, intensifiering och polarisering. Denna utveckling kan i flera avseenden hota enskildas integritet och värdighet. I likhet med vad som i viss mån förordas i TV-direktivet och som diskuteras på andra håll i Europa bör ett förstärkt skydd för den enskilde genom lagfäst genmälesrätt övervägas. Detta bör ges regeringen till känna. Vi anser därför att riksdagen bör bifalla motion 2001/02:K367 yrkande 1.

**10. Jurysystemet (punkt 14)**

av Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Lars Hjertén (m), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m) och Helena Bargholtz (fp).

*Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 14 borde ha följande lydelse: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 10. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:K272.

*Ställningstagande*

Europadomstolens dom i fallet Holm har väckt frågor om det svenska jurysystemet i tryckfrihetsmål. Förhållandet att svenska jurymedlemmar utses av en politiskt sammansatt valkorporation har underkänts av Europadomstolen. Den nuvarande ordningen innebär således att jury i vissa mål inte är opartisk. Dessutom finns enligt vår uppfattning brister i möjligheten att överklaga. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med förslag till lagändringar som innebär *dels* att kraven på oavhängighet och opartiskhet uppfylls, *dels* att möjligheten att överklaga beslut i jävsfråga även till Högsta domstolen införs. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Därmed tillstyrker vi motion 2001/02:K272.

**11. Pornografi (punkt 16)**

av Ingvar Svensson (kd) och Björn von der Esch (kd).

*Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 16 borde ha följande lydelse: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 11. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2001/02:K232 yrkande 3 och 2001/02:Ju452 yrkande 2 samt avslår motionerna 2001/02:K362 och 2001/02:K416.

*Ställningstagande*

1998 års sexualbrottskommitté hade i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om sexualbrott samt av vissa angränsande frågor. Kommittén skulle bl.a. särskilt utreda om koppleribestämmelsen borde utvidgas och om de skadliga effekterna av s.k. sexklubbar kunde undvikas genom lagstiftning eller på annat sätt. Kommittén anförde i sitt betänkande bl.a. att den inte haft till uppgift att föreslå ett allmänt förbud mot pornografi. Däremot utredde kommittén om porrbranschens s.k. huvudaktörer straffrättsligt kan jämföras med den traditionella kopplaren. Eftersom utvidgningar av bestämmelsen om koppleri i detta avseende riskerar att leda till inskränkningar i de grundlagsfästa reglerna om tryck- och yttrandefrihet fann kommittén att det inte fanns utrymme för att lämna något sådant förslag.

Vi anser att lagarna måste skärpas. Ett lagförslag som skulle slå hårt mot den svenska porrindustrin skulle kunna baseras på att koppleri är straffbart. Det är stötande att marknadsföring av sexklubbar kan ske genom att bilar åker runt på stan med reklam för klubben. Reklam som leder till negativa följder för de kvinnor som arbetar på sexklubbarna, t.ex. genom kränkt identitet, är egentligen ett slags ”koppleriverksamhet” för pornografisk föreställning och bör förbjudas. Vi anser att regeringen bör tillsätta en kommitté med uppgift att utreda bl.a. möjligheten att stoppa porrekam samt ett lagförslag mot porrindustrin t.ex. med motivet att koppleri är straffbart. Kommittén bör inte vara förhindrad att föreslå grundlagsändringar. Detta bör ges regeringen till känna. Därför anser vi att riksdagen bör bifalla motionerna K232 yrkande 3 och Ju452 yrkande 2 samt avslå motionerna K362 och K416.

## Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttrande. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

### **Skyddet för den personliga integriteten (punkt 3)**

av Per Unckel (m), Inger René (m), Lars Hjertén (m) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Det av regeringen föreslagna frivilliga grundlagsskyddet enligt databasregeln kan, som utskottet påpekat, komma i konflikt med de bestämmelser som finns i syfte att skydda den personliga integriteten – framför allt med EG:s dataskyddsdirektiv. Den frågan kan komma att prövas om Sverige ställs till ansvar för fördragsbrott. Regeringen beslutade den 21 februari 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över personuppgiftslagen i syfte att, inom ramen för dataskyddsdirektivet, åstadkomma ett regelverk som mer tar sikte på missbruk av personuppgifter. När det gäller integritetsfrågor har regeringen också aviserat att en parlamentarisk utredning skall tillsättas med uppgift att kartlägga, analysera och utvärdera sådan lagstiftning som berör den enskildes integritet. Tillsättningen av utredningen har av olika skäl fördröjts. Vi anser, inte minst med tanke på den snabba utvecklingen på det datatekniska området som gör att effekterna för den personliga integriteten blir oförutsebara, att det finns all anledning att regeringen snarast tillsätter den aviserade utredningen.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

## Propositionen

I proposition 2001/02:74 föreslås att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen,
3. lag om ändring i lagen (1949:165) angående beslag å vissa skrifter,
4. lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

## Följdmotioner

2001/02:K51 av Mats Einarsson m.fl. (v) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om översyn av brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen.

2001/02:K52 av Mats Einarsson m.fl. (v) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om översyn av möjligheterna till internationell rättslig hjälp inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

2001/02:K53 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen vad i motionen anförs om låga kostnader för enskildas utgivningsbevis avseende databaser på Internet.

2001/02:K54 av Per Lager m.fl. (mp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen i första hand tillsätter en utredning i syfte att fullständigt och förutsättningslöst utreda behoven av förändringar på tryck- och yttrandefrihetsrättens område.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen i andra hand inrättar en stående beredning med uppgift att följa den mediala och tekniska utvecklingen samt utreda och lämna förslag till lösningar på tryck- och yttrandefrihetens område.

2001/02:K55 av Åsa Torstensson m.fl. (c) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen avslår regeringens förslag angående ett utgivningsbevis för enskilda.

2. Riksdagen beslutar att personuppgiftslagen (1998:204) skall upphävas som stridande mot grundläggande yttrandefrihetsprinciper.

3. Riksdagen begär hos regeringen en utredning av 2 kap. 13 § regeringsformen med inriktning mot större restriktivitet i möjligheten att inskränka yttrandefriheten.

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att en ny ordning där yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, i tillämpliga delar kan skydda enskildas yttrandefrihet i nya medier bör prövas.

2001/02:K56 av Per Unckel m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen avslår förslaget om ändring av 7 kap. 4 § 12, 16, 17 och 18 tryckfrihetsförordningen i enlighet med vad som anförs i motionen.

2. Riksdagen avslår förslaget om ändring i 3 kap. 1 § 2 yttrandefrihetsgrundlagen såvitt avser möjligheten att i lag inskränka etableringsfriheten för trådsändningar i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar i enlighet med vad som anförs i motionen.

2001/02:K57 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen avslår regeringens förslag om frivilligt grundlagsskydd för yttranden på Internet efter ansökan och utgivningsbevis.

2. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om ett grundlagsskydd för yttranden på Internet med den s.k. stencilregeln som modell i enlighet med vad som anförs i motionen.

3. Riksdagen avslår regeringens förslag såvitt avser etableringsfriheten.

## Motioner från allmänna motionstiden

2001/02:K221 av Sten Andersson (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att yttrandefrihet bör garanteras för alla.

2001/02:K232 av Ulla-Britt Hagström (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att lagförslag mot porrindustrin utreds med motivet att koppleri är straffbart.

2001/02:K272 av Per Unckel m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till lagändring som innebär att kraven på oavhängighet och opartiskhet vid valet av jurymän uppfylls.

2. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till lagändring som innebär att det skall bli möjligt att överklaga beslut i jävsfråga till Högsta domstolen.



2001/02:K317 av Anna Kinberg (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att tillåta politisk TV-reklam.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att avskaffa begränsningar i yttrandefriheten.

2001/02:K362 av Sylvia Lindgren (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att stoppa den motorburna reklamen för porrklubbar.

2001/02:K367 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om övervägande av laglig genmälesrätt.

2001/02:K388 av Martin Nilsson (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om reglering av sena opinionsundersökningar.

2001/02:K416 av Carina Hägg (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att klarlägga pornografins utbredning och effekter.

2001/02:Ju452 av Ulla-Britt Hagström (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att reklam för sexklubbar förbjuds.

2001/02:Kr338 av Charlotta L Bjälkebring (v) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen begär att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning som skall undersöka möjligheterna att tillskapa en fristående nyhetsbyrå i allmänhetens tjänst i enlighet med vad som anförs i motionen.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att den bör initiera en dialog med mediebranschen om hur Pressombudsmannens granskning av medierna fungerar.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1. Förslag till lag om ändring i  
tryckfrihetsförordningen









## 2. Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

















3. Förslag till lag om ändring i lagen (1949:165)  
angående beslag å vissa skrifter

4. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med  
föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och  
yttrandefrihetsgrundlagens områden

















BILAGA 3

## Utskottets lagförslag

Förslag till lag om ändring i lag (2002:000) om  
ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen<sup>1</sup> i stället för dess lydelse enligt lagen (2002:000) om ändring i tryckfrihetsförordningen skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

Föreslagen lydelse

**7 kap.**

## 4 §

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 framtvingas 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. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller 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 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 befattning med hemlig uppgift;

<sup>1</sup> Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1998:1438.



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;

6. uppror, förövad 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 framtingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

7. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller 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;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

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

9. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller 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 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 missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning;<sup>2</sup>

*12. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och*

<sup>2</sup> Lydelse enligt proposition 2001/02:59.

*därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara; försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;*

13. olaga våldsskildring, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, 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 avliden, 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;

*16. olaga hot, varigenom någon hotar annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom;*

*17. hot mot tjänsteman, varigenom någon med hot om våld förgriper sig på annan i hans myndighetsutövning, i annan verksamhet där samma skydd åtnjuts som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom till eller hindra honom från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd eller varigenom någon sålunda förgriper sig mot den som tidigare utövat sådan verksamhet eller biträtt därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit;*

*försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida ej brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa;*

*18. övergrepp i rättssak, varigenom någon med hot om våld angriper annan för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller*

*annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra annan från en sådan åtgärd eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper annan för att denne avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom från att avge en sådan utsaga.*