

Ref

GRUNDLAGSSKYDDAD

YTTRANDE

FRIHET

YTTRANDEFRIHETSUTREDNINGEN

INBJUDER
TILL DEBATT

SOU

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

Ref

GRUNDLAGSSKYDDAD

YTTRANDE

FRIHET

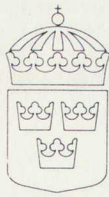
YTTRANDEFRIHETSUTREDNINGEN

INBJUDER
TILL DEBATT

SOU

1979:49

49
24



Statens offentliga utredningar
1979:49
Justitiedepartementet

Grundlagsskyddad yttrandefrihet

Betänkande av yttrandefrihetsutredningen
Stockholm 1979

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04952-X
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1979

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

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

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 9 juni 1977 chefredaktören Hans Schöier till ordförande i kommittén. Vidare förordnade han samma dag till ledamöter i kommittén redaktören Anders Ehnmark, riksdagsledamoten Bertil Fiskesjö, förbundsordföranden Anders Ljunggren samt riksdagsledamöterna Lisa Mattson, Olle Svensson och Per Unkel.

Kommittén har antagit namnet yttrandefrihetsutredningen.

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

Till sekreterare i kommittén förordnades den 11 juli 1977 rådmannen Carl Behrman. Den 11 november 1977 förordnades hovrättsassessorn Anders Pahlman till biträdande sekreterare.

Fil. mag. Per Lundahl förordnades den 19 februari 1979 att biträda kommittén som expert.

Yttrandefrihetsutredningen – som tidigare har avgett delbetänkandet (Ds Ju 1978:8) Barnpornografi – får härmed överlämna debattbetänkandet Grundlagsskyddad yttrandefrihet. Benämningen debattbetänkande har valts därför att betänkandet huvudsakligen är avsett att utgöra ett underlag och en utgångspunkt för en allmän debatt om yttrandefrihetens rättsliga villkor.

En bilaga till betänkandet innehåller en studie rörande den svenska tryckfrihetsjuryn 1815–1949 samt en kortfattad redogörelse för jurydebatt och juryforskning i Storbritannien och Förenta staterna. För detta arbete har Vallinder svarat.

I arbetet i övrigt med betänkandet har kommitténs samtliga ledamöter och sakkunniga deltagit.

Rättelse

sid. 143

4 kap. 3 § andra stycket 3 skall lyda: det är fråga om ett brott enligt 8 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2, 3 eller 4 och rätten finner det väsentligt för prövningen av åtalet att uppgiften lämnas,

sid. 159

14 kap. 5 § andra stycket 2 skall lyda: ett utelämnande eller tillhandahållande som avses i 8 kap. 3 § första stycket 3 eller 4,

Lundahl har medverkat vid den språkliga utformningen av de båda alternativa skisser till yttrandefrihetsgrundlag som presenteras i bilagor till betänkandet.

Yttrandefrihetsutredningens arbete fortsätter.

Stockholm i augusti 1979

Hans Schöier

Anders Ehnmark

Lisa Mattson

Bertil Fiskesjö

Olle Svensson

Anders Ljunggren

Per Unckel

/Carl Behrman

Anders Pählman

Innehåll

Förkortningar	9
1 Inledning	11
2 Yttrandefrihetens villkor	19
3 Andra uttrycksformer än tryckt skrift	23
3.1 Radio och TV	24
3.1.1 Rundradions utveckling	24
3.1.2 Radiolagen	25
3.1.3 Radioansvarighetslagen	28
3.1.4 Avtalen mellan staten och programföretagen	30
3.1.5 Försöksverksamheten med närradio	31
3.1.6 Utvecklingsmöjligheter	32
Traditionella radio- och TV-sändningar	32
Kabelsändningar	32
Text-TV	33
Data-TV	33
3.2 Offentligt förevisad film	34
3.2.1 Kort historik	34
3.2.2 Den svenska filmbranschen	35
3.2.3 Biografförordningen m.m.	37
3.3 Film och videogram för enskild visning	39
3.3.1 Inledning	39
3.3.2 Film	40
3.3.3 Videogram	42
3.4 Fonogram	44
3.5 Teater	46
3.6 Utställningar	48
3.6.1 Kort historik	48
3.6.2 Utställningsväsendets arbetsformer	49
3.7 Sammankomster och demonstrationer	51
3.7.1 Sammankomster	51
3.7.2 Demonstrationer	52
3.7.3 Grundlagsskyddet för mötes- och demonstrationsfriheterna m.m.	52

4	<i>Möjligheterna att överföra TF:s principer till andra uttrycksformer</i>	55
4.1	Censurförbud m.m.	56
4.1.1	Censurförbud	56
4.1.2	Skydd mot andra hinder	57
	Skatter och stödåtgärder	57
	Starkare skydd för informationsfriheten	59
	Starkare skydd för sammankomster och demonstrationer	60
4.2	Etableringsfrihet	61
4.3	Särskild brottskatalog	64
4.4	Ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet	67
4.4.1	Gällande bestämmelser	67
	Ansvarighetsreglerna	67
	Ansvarsfrihet för meddelare	68
	Rätt till anonymitet	69
	Radio och TV	70
	Övriga framställningsformer	71
4.4.2	Synpunkter	71
4.5	Förstärkning av TF:s skydd för meddelare och anskaffare	77
4.6	Skadeståndsansvar	78
4.7	Sammanfattning	79
5	<i>Processuella regler</i>	83
5.1	Rättegångsformen	83
5.1.1	Nuvarande ordning enligt TF	83
5.1.2	MMU:s förslag och 1976 års ändringar	85
5.1.3	Förhållandena inom andra medier	87
5.1.4	Synpunkter	87
	Jury	88
	Juryprövning utanför TF:s område	91
	Domkretsindelningen	94
	Val av jurymän	96
5.2	Tillsyn, åtal och tvångsmedel	97
5.2.1	Nuvarande ordning enligt TF	97
5.2.2	1976 års ändringar i TF	98
5.2.3	Förhållandena inom övriga medier	100
5.2.4	Synpunkter	102
5.3	Processuella regler till skydd för den enskildes integritet	104
5.3.1	Rätt till genmäle eller beriktigande	106
6	<i>Grundlagsskisserna</i>	111
6.1	De lagtekniska problemen	111
6.2	Närmare om den språkliga utformningen	115
6.3	Anteckningar till "skiss till yttrandefrihetsgrundlag"	117
Bilaga 1	<i>Skiss A till yttrandefrihetsgrundlag</i>	137
Bilaga 2	<i>Skiss B till yttrandefrihetsgrundlag (att gälla jämsides med TF)</i>	161

Bilaga 3	<i>TF i gällande lydelse</i>	167
Bilaga 4	<i>Torbjörn Vallinder: Den svenska tryckfrihetsjuryn 1815-1949</i>	189
	<i>Torbjörn Vallinder: Jurydebatt och juryforskning i Storbritanien och Förenta staterna</i>	223

Förkortningar

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
Dir.	Kommittédirektiv
Ds	Departementspromemoria
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KF	Kooperativa Förbundet
KLYS	Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd
KO	Konsumentombudsmannen
KrU	Kulturutskottet
KU	Konstitutionsutskottet
LAS	Lagen (1956:618) om allmänna sammankom- ster
LO	Landsorganisationen i Sverige
MMU	Massmedieutredningen
Prop.	Regeringens (Kungl. Maj:ts) proposition
RAL	Radioansvarighetslagen (1966:756)
RF	Regeringsformen
Rskr.	Riksdagens skrivelse
RÅ	Riksåklagaren
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TF	Tryckfrihetsförordningen
TT	Tidningarnas Telegrambyrå
YGL	Yttrandefrihetsgrundlag

1 Inledning

Yttrandefriheten nämns främst bland de grundläggande fri- och rättigheter som enligt 2 kap.regeringsformen (RF) är tillförsäkrade varje medborgare. Den beskrivs där som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Den yttrandefrihet som utövas genom det tryckta ordet har i vårt land haft ett särskilt starkt skydd i grundlag sedan länge. Numera är det 1949 års tryckfrihetsförordning (TF) som gäller. Där ges utförliga och konkreta regler till skydd för tryckfriheten mot ingrepp från det allmännas sida.

Under senare år har ett omfattande arbete lagts ned på att stärka grundlagsskyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det arbetet fortsätter.

År 1975 lade massmedieutredningen (MMU) fram sitt huvudbetänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag. Den föreslagna grundlagen skulle ersätta TF. Den innehöll bestämmelser till skydd för yttranden i, förutom tryckta och därmed jämförbara skrifter, även radio, TV och offentligt förevisad film. Dessutom föreslogs bl.a. att en central yttrandefrihetsdomstol skulle inrättas för prövning av alla påstådda yttrandefrihetsbrott i de nämnda medierna.

MMU:s förslag mötte kritik framförallt i två avseenden. Det ena gällde tillämpningsområdet, som av många ansågs vara för snävt. En grundlagsreglering av yttrandefriheten borde enligt åtskilliga remissinstanser omfatta fler eller alla uttrycksformer. Den andra huvudinvändningen gällde förslaget om en central yttrandefrihetsdomstol.

Betänkandet ledde i första omgången till förändringar i TF enligt förslag i propositionen (1975/76:204) om grundlagsändringar angående tryckfriheten. I propositionen uttalade departementschefen att en parlamentariskt sammansatt kommitté borde tillkallas för utredning av en mera övergripande reform av yttrandefrihetsregleringen i grundlag. Riksdagen hade samma mening (KU 1975/76:54).

I direktiven till yttrandefrihetsutredningen (Dir. 1977:71) anger chefen för justitiedepartementet målet för arbetet på följande sätt:

En väsentlig del av det fortsatta arbetet på att utvidga och förstärka det konstitutionella rättighetsskyddet bör emellertid inriktas på uppgiften att få till stånd en omfattande grundlagsreglering av yttrandefriheten utformad efter mönster av TF. Om möjligt bör en sådan reglering samlas i en enda yttrandefrihetsgrundlag. De viktigaste förstärkningarna av det materiella rättighetsskyddet bör vidtas inom ramen för detta arbete. För denna utredningsuppgift bör en särskild parlamentariskt sammansatt kommitté nu tillkallas. Det aktuella utredningsarbetet är som jag har nämnt i ett tidigare

sammanhang av en sådan omfattning och svårighetsgrad att något slutligt förslag till riksdagen i frågan inte kan påräknas under innevarande valperiod.

Huvuduppgiften för den nya kommittén bör vara att skapa ett regelsystem som på samma sätt som 1949 års TF ställer upp hinder mot sådana ingrepp från det allmänna sida som är ägnade att försämra förutsättningarna för ett fritt åsiktsutbyte i samhället.

Departementschefen anför vidare:

Den nya grundlagsregleringen bör i princip omfatta alla de medier som kan ha särskild betydelse för den fria åsiktsbildningen i samhället. Av särskild vikt är att grundlagsskyddet kommer att omfatta också sådana medier som – t. ex. på den grund att de kräver endast obetydliga ekonomiska insatser – kan utnyttjas av en större personkrets.

Den naturliga utgångspunkten för kommitténs arbete är att eftersträva en enhetlig utformning av grundlagsskyddet i fråga om de olika medier som berörs, framför allt beträffande de grundläggande principer som kännetecknar det nuvarande skyddet för tryckfriheten. Det ligger emellertid i sakens natur att – bl. a. beroende på hur långt den nya grundlagens omfattning skall sträcka sig – de olika mediernas särskilda karaktär kan komma att nödvändiggöra en särreglering på vissa punkter. Som jag kommer att närmare utveckla i det följande kan det t. ex. visa sig omöjligt eller olämpligt att tillämpa principerna om särskild ansvarsreglering och om ansvarsfrihet och anonymitet för meddelare och anskaffare såvitt gäller vissa av de nya medierna. Det är i detta hänseende angeläget tillse att inte systemet med en efter mera formella grunder bestämd ansvarig utvidgas till områden där en sådan ansvarig inte har reella möjligheter till tillsyn över vad som förekommer. Här kommer också det allmänna intresset av att trygga den enskilde medborgarens integritet in i bilden. I detta sammanhang kan tilläggas att kommittén såvitt gäller periodiska skrifter bör ta upp frågan om ansvarige utgivarens ställning (se KU 1975/76:54).

I anslutning till det sagda bör understrykas vikten av att önskemålet om en enhetlig reglering över yttrandefrihetens hela område inte leder till en uttunning av det nuvarande skyddet, framför allt i vad gäller tryckta skrifter.

Departementschefen övergår i direktiven därefter till att mot den återgivna principiella bakgrunden se något närmare på frågan om omfattningen av det grundlagsskyddade området. Han utgår därvid från de skilda problem som kan vara förbundna med att där föra in vissa av de medier som särskilt nämnts i debatten. Genomgången omfattar radio och TV, film, videogram, fonogram, utställningar, sammankomster samt demonstrationer. I fråga om sammankomster yttrar han:

Som jag redan har nämnt är det emellertid knappast tillräckligt att låta en grundlagsreglering på det nu nämnda området avse endast yttrandefrihetsaspekterna. En reglering som syftar till att åstadkomma en vidsträckt frihet att yttra sig vid möten bör uppenbarligen också ge ett tillfredsställande skydd för rätten att över huvud taget få möten till stånd. För att den del av yttrandefriheten som typiskt sett utövas vid sammankomster skall få ett fullgott skydd krävs således att också de yttersta gränserna för det allmänna möjligheter att ingripa mot själva mötesituationen slås fast i den nya grundlagen. Detta skulle innebära att skyddet för mötesfriheten får flyttas över från RF:s till den nya grundlagens tillämpningsområde. Det kan härvid visa sig lämpligt att ta in åtminstone de viktigaste av reglerna i lagen om allmänna sammankomster i grundlagstexten.

Vidare behandlas frågan hur gränsen skall dras kring den kategori av yttranden som skall ha det särskilda skydd som den nya grundlagen erbjuder.

Departementschefen syftar bl. a. på reklamens villkor.

Han fortsätter:

Omfattningen av grundlagsskyddet bestäms inte bara av de regler som anger vilka medier som berörs och vilka yttranden som ligger innanför gränserna för det skyddade området. Av lika stor betydelse är de regler som anger i vilka fall ett yttrande kan föranleda ingripanden från de rättsvårdande myndigheternas sida, dvs. reglerna om yttrandefrihetsbrotten. TF gör i dag skillnad mellan otillåtet yttrande, å den ena, och otillåtet offentliggörande, å den andra sidan. De gärningar som hör till den förstnämnda kategorin beskrivs detaljerat i 7 kap. 4 §. I fråga om straffsatserna hänvisas dock till vanlig lag. Reglerna om otillåtet yttrande bygger på principen om dubbel straffbarhet. En gärning måste omfattas av en gärningsbeskrivning både i TF och i vanlig lag för att den skall kunna beivras som tryckfrihetsbrott. Den närmare utformningen av de gärningar som avses med reglerna om otillåtet offentliggörande i 7 kap. 5 § har däremot överlämnats till allmän lag. Som exempel på tryckfrihetsbrott av detta slag kan nämnas sådana enligt lag straffbara gärningar som innefattar offentliggörande av uppgifter rörande förhållanden vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet.

MMU:s förslag innebar att i princip alla de gärningar som skulle kunna beivras som tryckfrihetsbrott beskrevs i grundlagstexten. Det är uppenbart att den begränsning av handlingsfriheten i fråga om allmän lag som blir en följd härav innebär en förstärkning av yttrandefrihetsskyddet såvitt gäller de brott som i dag betraktas som otillåtet offentliggörande. Kommittén bör därför på denna punkt arbeta efter de principer som har förordats av MMU.

Det bör i övrigt inte vara någon förstahandsuppgift för den nya kommittén att ta ställning till brottskatalogens innehåll och avfattning. Kommittén bör i denna del i allt väsentligt utgå från gällande rättsläge. Eventuella ändringar i det straffrättsliga regelsystemet får i stället övervägas i särskild ordning. Målet bör härvid liksom hittills vara att man skall åstadkomma bestämmelser som gäller både inom och utanför det område som omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Jag kan i sammanhanget erinra om den kommitté (Ju 1977:04; Dir 1977:5) med uppdrag att se över vissa av straffbestämmelserna till skydd för rikets säkerhet som jag nyligen har tillkallat.

Efter att också ha berört frågan om det straffbelagda områdets omfattning såvitt avser pornografi och våldsframställningar – jfr. utredningens delbetänkande (Ds Ju 1978:8) Barnpornografi – går departementschefen över till ett annat ämne:

Av grundläggande betydelse för att massmedierna skall kunna utföra sina viktiga granskande och opinionsbildande uppgifter är att informationsflödet till dem bereds ett tillfredsställande skydd. Skyddet för dem som anskaffar och meddelar uppgifter för offentliggörande i massmedierna utgör därför ett viktigt komplement till skyddet för yttrandefriheten i dessa medier. Regler som skyddar meddelare genom att – med vissa undantag – förklara normalt straffbara yttranden straffria när de görs i publiceringssyfte samt genom att ge meddelarna rätt till anonymitet gäller f. n. i fråga om tryckta skrifter, radio och TV. Fr. o. m. den 1 januari 1978 utvidgas detta skydd till stencilerade och därmed jämställda skrifter som uppfyller vissa formkrav samt till att i princip omfatta också dem som anskaffat uppgifter för publicering. Samtidigt träder en bestämmelse i TF om ett principiellt förbud mot efterforskning av meddelare och anskaffare i kraft.

Ett skydd för meddelare och anskaffare av det slag som jag nu har nämnt har sannolikt sin största betydelse i förhållande till sådana typiskt samhällsgranskande och opinionsbildande medier som tryckta skrifter, radio och TV. Det kan emellertid ofta vara av värde också i andra sammanhang. Det bör ingå i utredningsuppdraget att

undersöka möjligheterna att utvidga meddelar- och anskaffarskyddet till att avse de ytterligare medier som kommer att regleras i den nya grundlagen. Man kan emellertid redan nu konstatera att vissa begränsningar kommer att bli nödvändiga. Om de straffbud som "neutraliserar" genom reglerna om meddelar- och anskaffarfrihet – bl. a. de flesta föreskrifter om tystnadsplikt – skall behålla något reellt innehåll måste man t. ex. från dessa reglers tillämpningsområde undanta åtminstone de medier som saknar varaktighet och stadga i egentlig mening, t. ex. demonstrationer och politiska möten. Över huvud taget gäller att hela den nuvarande regleringen av meddelarskyddet bygger på tilltro till de berörda mediernas vilja och förmåga att utnyttja erhållna uppgifter på ett ansvarsmedvetet och omdömesgillt sätt. Om tillämpningsområdet för meddelar- och anskaffarskyddet utvidgas i sådan utsträckning att denna grundval för systemet inte längre kan anses föreligga, riskerar man att det råkar i vanrykte och att krav kommer att resas på att det skall avskaffas eller begränsas också i förhållande till de medier där det nu gäller.

Beträffande rättegångsordningen i yttrandefrihetsmål säger departementschefen:

Det regelsystem på detta område som f.n. gäller i fråga om tryckta skrifter, ljudradio och TV återfinns i 12 kap. TF, lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål och radioansvarighetslagen. Regleringen har i huvudsak följande innebörd. Behörig domstol i mål om tryckfrihetsbrott är vanligen tingsrätten i residensstad. Mål om yttrandefrihetsbrott enligt radioansvarighetslagen skall normalt upptas av Stockholms tingsrätt. Frågan om en skrifts resp. ett ljudradio- eller TV-programms brottslighet skall prövas av en jury med nio medlemmar om parterna inte har enats om att hänskjuta frågan direkt till rättens prövning. När jury prövar skrifts eller programs brottslighet krävs för ett fällande utslag att minst sex jurymän är ense därom. I annat fall skall den tilltalade frikännas. Juryns ställningstagande skall inte motiveras. Om juryn har meddelat ett fällande utslag skall också rätten pröva om brott föreligger. Rätten har härvid möjlighet att frikänna den tilltalade eller att hänföra brottet under en mildare straffbestämmelse än den som juryn har ansett tillämplig. En dom som grundas på juryns friande utslag kan inte överprövas av högre rätt.

Av intresse i detta sammanhang är också den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF som uppmanar dem som har att fatta beslut i tryckfrihetsmål eller att i övrigt övervaka TF:s efterlevnad att alltid ha i åtanke att tryckfriheten utgör en grundval för ett fritt samhällsskick, att alltid fästa sin uppmärksamhet mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, mera på syftet än på framställningssättet samt att i tvivelsmål hellre fria än fälla.

MMU:s förslag innebar som jag redan har nämnt att rättegången i yttrandefrihetsmål skulle bli föremål för en genomgripande förändring. Förslaget gick i huvudsak ut på att yttrandefrihetsmål i första instans skulle handläggas av en enda, för hela riket gemensam yttrandefrihetsdomstol.

Departementschefen redogör sedan kortfattat för remissbehandlingen av MMU:s förslag beträffande rättegången. Meningarna var i hög grad delade, påpekar han och anför att tanken på en central yttrandefrihetsdomstol inte längre torde vara aktuell. Det bör vara en viktig uppgift för den nya utredningen att ytterligare överväga frågan om rättegången i yttrandefrihetsmål. Han fortsätter:

Det rättsliga förfarandet i yttrandefrihetsmål bör självfallet vara så utformat att yttrandefrihetsintressena tillgodoses i största möjliga utsträckning. Samtidigt är det ett allmänt intresse att den enskilde medborgarens integritet tryggas. Den nuvarande ordningen att ett särskilt rättegångsförfarande skall gälla i tryckfrihetsmål har allmänt ansetts vara ett mycket väsentligt moment i det skydd för yttrandefriheten som TF

bereder. En naturlig utgångspunkt för den nya kommitténs arbete bör således vara att ett särskilt rättegångssystem skall gälla, åtminstone för alla de viktigare mediernas del. Det är på detta område av synnerlig vikt att det allmänna lekmannainflytandet får spela en avgörande roll när det gäller att bedöma om ett yttrande överskrider gränsen för vad som är tillåtet eller ej. Den nuvarande instruktionen i 1 kap. 4 § TF bör självfallet också i fortsättningen utgöra den principiella grundvalen för avgöranden i yttrandefrihetsmål.

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

I direktiven sägs vidare att kommittén bör undersöka om det bl. a. med hänsyn till de nytillkomna medierna kan finnas anledning att göra några justeringar i det tillsynssystem på yttrandefrihetsområdet som började tillämpas den 1 januari 1978.

Departementschefen gör följande uttalande om informationsfriheten:

Jag har hittills uppehållit mig vid de frågor som gäller yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. Riksdagens uttalande i frågan om en ny yttrandefrihetsgrundlag innebar emellertid att denna borde ge ett starkare skydd också åt informationsfriheten. Informationsfriheten beskrivs i 2 kap. 1 § första stycket RF som frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Den kan således beskrivas som yttrandefrihetens andra sida. Det nära sambandet mellan dessa två friheter framgår bl. a. av att RF ställer upp samma regler i fråga om möjligheterna att begränsa dem båda.

Utöver den allmänna regleringen i RF finns vissa bestämmelser som slår fast en informationsfrihet i särskilda hänseenden. Man kan här i första hand peka på TF:s nya regler om skydd för den som anskaffar uppgifter för offentliggörande. Som ett annat exempel kan nämnas den regel i 3 § radiolagen som ger envar rätt att inneha och använda radio- och TV-mottagare.

Det kan med hänsyn till det nära sambandet mellan yttrande- och informationsfriheterna hävdas att de regler som har uppställts till skydd för den förstnämnda friheten också utgör ett tillräckligt starkt skydd för den sistnämnda. Regleringen i TF avspeglar sannolikt ett sådant synsätt. Med hänsyn bl. a. till att informationsfriheten numera nämns som en särskild frihet i RF kan det emellertid finnas skäl att överväga om man – t. ex. efter mönster av 3 § radiolagen – bör komplettera yttrandefrihetsregleringen i den nya grundlagen med bestämmelser som uttryckligen säkerställer allmänhetens rätt att ta del av andras yttranden.

Nära besläktad med informationsfriheten är den i 2 kap. TF fastslagna rätten att ta del

av allmänna handlingar. Riksdagen har på detta område beslutat nya regler (SFS 1976:954) som kommer att träda i kraft den 1 januari 1978. Dessa bör kunna föras över till en ny grundlag i oförändrat skick.

Till de andra frågor som enligt departementschefen kan aktualiseras hör också en eventuell lagfäst rätt till genmäle eller beriktigande.

Slutligen berör han frågan hur kommitténs arbete skall bedrivas:

Det uppdrag som bör överlämnas åt den nya kommittén är, som torde framgå av vad jag nu har sagt, ovanligt omfattande och komplicerat. Redan detta förhållande kan anföras som ett skäl för att lägga upp utredningsarbetet på så sätt att kommittén redovisar sina mera principiellt betonade överväganden i ett eller flera särskilda betänkanden, som efter remissbehandling kan läggas till grund för utarbetandet av det slutliga förslaget. Till förmån för en sådan uppläggning av arbetet talar vidare med avsevärd styrka intresset av att redan på ett tidigt stadium få till stånd en öppen och omfattande debatt om de villkor som i framtiden bör gälla för yttrandefriheten i vårt land.

Bland de ämnen som lämpligen kan behandlas under en första utredningsetapp kan nämnas frågorna om regleringens uppläggning i stort, vilka medier som bör omfattas av regleringen och i vilken utsträckning bestämmelserna om dessa skall bygga på de principer som i dag utmärker skyddet för tryckfriheten. Som framgår av vad jag tidigare har sagt kan det i sistnämnda hänseende finnas anledning att särskilt uppmärksamma principerna om etableringsfrihet, särskilda ansvarighetsregler och meddelarskydd. Andra spörsmål av intresse i en första omgång gäller reklamens ställning, de grundläggande dragen beträffande rättegången och det eventuella införandet av en straffbestämmelse rörande pornografi och våldsframställningar.

Som direktiven ger vid handen har yttrandefrihetsutredningen fått omfattande uppgifter. På näraliggande områden arbetar ett antal andra kommittéer. Den förut nämnda spionbrottsutredningen har nyligen lagt fram betänkandet (Ds Ju 1979:6) Översyn av spionbrottet m.m. Utredningen (Ju 1974:14) om reklam i videogram (RIV) torde komma att avsluta sitt arbete inom en mycket snar framtid. Massmediekoncentrationsutredningens (Ju 1974:13) slutliga ställningstaganden torde också vara att vänta snart. Vidare kan nämnas jämställdhetskommittén (Ju 1976:08) och integritetsskyddskommittén (Ju 1967:62). Videogramutredningen (U 1977:05) är f. n. sysselsatt med bl. a. en sammanställning av forskningsresultat i fråga om hur barn påverkas av rörliga bilder. En utredning (U 1978:12) behandlar frågan om den nya informationsteknologin. Den kommitté (Ju 1978:06) som tillsatts för att se över tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål m. m. har nyss påbörjat sitt arbete. Närradiokommittén (U 1978:11) utreder frågan om närradio och när-TV. En särskild utredare har tillkallats för att göra en översyn av radiolagen i vissa hänseenden (U 1979:05).

Detta delbetänkande är i huvudsak ett debattbetänkande. Övervägandena bör nämligen inte betraktas som utredningens slutgiltiga. Men i några frågor har utredningen funnit skäl att redan nu ange en ståndpunkt. Det gäller bl. a. juryinstitutet, som enligt utredningens mening bör vara kvar.

Vi är angelägna om att framhålla att betänkandet alltså är avsett att tjäna som ett underlag och en utgångspunkt för en bred diskussion om yttrandefrihetens rättsliga villkor. Många av de synpunkter som redovisas har tidigare förts fram av MMU och andra utredningar, i remissyttrandan och i den allmänna debatten. Det är också fråga om en fortsättning på den debatten. Vi gör inte anspråk på att presentera färdiga förslag utan inbjuder till ett

samarbete för att åstadkomma sådana. Vår förhoppning är att diskussionen skall inriktas på uppgiften att finna konstruktiva lösningar, framförallt i de principiella huvudfrågorna. Med ledning härav fortsätter utredningen därefter sitt arbete.

Betänkandet är utformat på följande sätt. Under 2 uttrycker vi en principiell syn på yttrandefrihetens villkor. Sedan följer under 3 en redovisning av de faktiska och rättsliga förutsättningar som idag gäller för andra uttrycksformer än tryckt skrift. Under 4 och 5 diskuteras möjligheterna att överföra de bärande principerna i TF till att avse också andra offentliga framställningar än dem som är reglerade där. Avsnittet under 5 ägnas enbart åt frågan om särskilda procedurregler för yttrandefrihetsmål, med tonvikten lagd på juryinstitutet. Under 6 redovisar vi principiella överväganden i lagtekniska frågor m. m.

Två skisser har utarbetats. Den ena syftar till att ge en bild av hur en ny yttrandefrihetsgrundlag, gemensam för tryckta skrifter och andra uttrycksformer, skulle kunna vara utformad. Den andra illustrerar alternativet med en särskild grundlag för de andra uttrycksformerna – TF skulle alltså finnas kvar oförändrad. Skisserna ger i sig inte uttryck för någon uppfattning i enskilda sakfrågor utan syftar till att klarlägga de lagtekniska förutsättningarna för uppgiften att med TF som utgångspunkt grundlagsreglera också andra delar av den offentliga yttrandefriheten. I betänkandet använder vi ibland uttrycket ”en ny yttrandefrihetsgrundlag” i stället för ”en grundlagsreglering av yttrandefriheten”. Detta sker enbart av praktiska skäl och innebär inte något förord för den systematiska lösning, som skissen i bilaga 1 är ett uttryck för.

Skisserna till grundlagstexten finns i *bilagorna 1-2* till betänkandet. TF i gällande lydelse återges i *bilaga 3*.

En historisk studie rörande den svenska tryckfrihetsjuryn 1815-1949 samt en redogörelse för jurydebatt och juryforskning i Storbritannien och Förenta staterna utgör *bilaga 4*.

Vi lämnar nu vissa frågor åt sidan, t. ex. reklamens ställning, en eventuell utvidgning av det straffbara området i fråga om pornografi och våldsfremställningar samt yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda. Det rör sig här om frågor som var för sig kräver särskilda överväganden men som inte i någon större omfattning påverkar grundlagsregleringens allmänna utformning. Vi återkommer i vårt fortsatta arbete till dessa frågor.

2 Yttrandefrihetens villkor

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

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

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

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

Omedelbart givet värde

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

Yttrandefriheten framstår inte som något medgivande från en mer eller mindre entusiastisk överhet, som väl- eller motvilligt har upplåtit ett noga avgränsat område för dess utövande och förväntas justera gränserna beroende på hur medborgarna handskas med gåvan. Snarare upplevs den som en rättighet som medborgarna tillerkänner – eller erkänner hos – varann, att utövas ute på det öppna fältet i ett möte mellan åsikts- och smakriktningar.

Det som kräver motiveringar blir då inte yttrandefriheten utan ingrepp i den. Detta till trots är det vanligt med fylliga motiveringar för yttrandefri-

heten, som om det vore nödvändigt att bevisa att den har sina förtjänster.

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

Värden i konflikt

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

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

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

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

Rätten till konflikt

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

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

Medierna och mångfalden

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

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

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

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

Räcker TF?

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

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

Det har gjorts gällande att en utvidgning av grundlagsskyddet till flera uttrycksformer skulle kunna leda till att det försvagades. En sådan försvagning riskerar man alldeles tydligt om man driver kravet på enhetlighet till priset av bärande principer i TF. Man åstadkommer då ett bräckligare skydd för det tryckta ordet, med verkningar över hela yttrandefrihetsområdet.

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

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

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

Försöket bör göras

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

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

3 Andra uttrycksformer än tryckt skrift

Syftet med detta avsnitt är att ge en översiktlig bild av hur andra uttrycksformer än det tryckta ordet används för att framföra yttranden offentligt. Dessutom behandlas de särskilda regler angående yttrandefriheten som gäller för några av medierna. Framställningen skall ge en bakgrund till diskussionen under 4 och 5 om möjligheterna att överföra TF:s principer till andra uttrycksformer.

Enligt 2 kap. 1 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Den friheten är inte absolut. Liksom bl. a. informationsfriheten, mötesfriheten och demonstrationsfriheten får den inskränkas genom lag av riksdagen och i några fall av regeringen efter riksdagens bemyndigande.

Sådana begränsningar får inte göras i vilken omfattning eller i vilket syfte som helst. RF ger ramar som lagstiftaren måste hålla sig inom. I 2 kap. 12 § finns regler som gäller alla de icke absoluta friheterna. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. De får inte gå längre än det ändamålet kräver. De får inte heller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte grundas enbart på politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Särskilt för yttrande- och informationsfriheten gäller enligt 13 § att begränsningar får göras endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd samt förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. Slutligen får yttrande- och informationsfriheten begränsas om särskilt viktiga skäl i övrigt föranleder det.

Det pågår arbete med att förstärka grundlagsskyddet för de icke absoluta fri- och rättigheterna. I maj 1979 antog riksdagen i ett första beslut ett förslag om ändring i 2 kap. 12 § RF. Ändringen innebär i huvudsak följande. Förslag till lag som angår en begränsning av de icke absoluta fri- och rättigheterna skall på yrkande av lägst tio riksdagsledamöter vila hos riksdagen i minst tolv månader. Om förslaget vid omröstning i kammaren får stöd av fem sjattedelar av de röstande är det dock antaget omedelbart. Uppskovsreglerna gäller inte förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag och inte heller lagförslag som enbart angår tystnadsplikter för offentliga funktionärer, husrannsakan eller liknande intrång eller frihetsstraff för viss gärning. (Jfr. prop. 1978/79:195, KU 1978/79:39.)

Bortsett från de allmänna reglerna i RF finns bestämmelser till skydd för

yttrandefriheten bara beträffande radio och TV. För offentligt visad film finns också särskilda regler som berör yttrandefriheten, nämligen föreskrifterna i biografförordningen om censur m. m. Men här är det alltså fråga om inskränkningar i yttrandefriheten.

Annars gäller inga särskilda yttrandefrihetsrättsliga bestämmelser för film, videogram, fonogram (ljudband och grammofonskivor), teater, utställningar, sammankomster och demonstrationer. Det innebär att frågan om lagstridigheten av yttranden i de medierna skall bedömas efter vanliga straff- och processrättsliga regler. Det straffbara området bestäms således av brottsbalken och specialstraffrätten. I den mån nya straffstadganden som beskär yttrandefriheten införs genom vanlig lag blir de utan vidare tillämpliga på yttrandena. Skyddet för yttrandefriheten i sådana situationer utgörs endast av de ovan berörda, tämligen vida men framförallt vaga, reglerna i RF om lagstiftarens rätt att begränsa yttrandefriheten.

Ansvar på grund av brottsliga framställningar skall enligt brottsbalkens regler utkrävas av gärningsmannen eller gärningsmännen men också av medhjälpare. Någon motsvarighet till den ansvarsfrihet eller rätt till anonymitet som gäller enligt TF finns inte. Brottsutredningen sköts av polis och allmän åklagare. Alla de allmänna processuella tvångsmedlen kan användas. Mål om yttrandefrihetsbrott i dessa framställningsformer handläggs av tingsrätt som första instans med en lagfaren ordförande och nämnd.

Också frågor om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott i film, teater, utställningar etc. skall bedömas och handläggas enligt allmänna regler.

3.1 Radio och TV

3.1.1 Rundradions utveckling

I Sverige har rundradioverksamheten, dvs. sändandet av radioprogram avsedda att tas emot av allmänheten, sedan starten på 1920-talet styrts av statsmakterna genom särskilda regler. Någon allmän rätt för envar att sända rundradioprogram har inte funnits.

År 1924 uppdrogs åt det då bildade AB Radiotjänst att med ensamrätt svara för rundradiosändningar i landet. Verksamheten påbörjades i januari året därpå.

Redan från början fick televerket svara för den tekniska sidan av sändningarna – tillhandahålla och driva sändaranläggningar o.d. – och sköta uppbörderna av de licensmedel som skulle finansiera utsändningarna och programproduktionen. AB Radiotjänst skulle självständigt svara för programtjänsten inom de riktlinjer som staten gav. Viktigast var att programmen skulle präglas av saklighet och opartiskhet. I ett avseende var bolagets rätt att avgöra programinnehållet till en början begränsat. Först 1947 fick Radiotjänst möjlighet att förmedla andra nyheter än dem som tillhandahölls av Tidningarnas Telegrambyrå (TT).

Bortsett från att reglerna för verksamheten bestämdes av staten hade bolaget i förhållande till det allmänna en fristående ställning. Det ägdes av pressen och ett näringslivskonsortium.

Formerna för och omfattningen av rundradioverksamheten förändrades inte nämnvärt förrän i mitten av 1950-talet. Fram till dess sändes bara ett

radioprogram, men naturligtvis utökades sändningstiden efter hand. År 1955 började Radiotjänst sända ett andra radioprogram och sju år senare även ett tredje. Radiotjänst tillerkändes också rätten att sända TV-program. Reguljära TV-sändningar har förekommit sedan 1956. Tio år senare började man sända TV-program i två kanaler.

Under 1950-talet inträdde folkrörelserna i gruppen av ägare till bolaget. Den nuvarande fördelningen av aktieinnehavet, som innebär att pressen och näringslivet äger 20 % vardera och folkrörelserna 60 %, beslutades år 1966. Bolagets namn ändrades år 1957 till Sveriges Radio AB.

Några grundläggande förändringar i förhållandet mellan staten, televerket och bolaget gjordes inte under tiden fram till mitten på 1960-talet. Den ensamrätt till rundradiosändningar som bolaget faktiskt haft var inte reglerad i lag. Den var i stället en följd av att Kungl. Maj:t inte gav tillstånd till någon annan än Radiotjänst och senare Sveriges Radio att ha rundradiosändare.

Den 1 juli 1967 trädde radiolagen (1966:755) och radioansvarighetslagen (1966:756) i kraft. Genom radiolagen, som bl.a. innehåller de grundläggande reglerna om rätten att bedriva rundradioverksamhet, lagfästes den rådande ordningen. Ett aktiebolag skulle ha ensamrätt att sända rundradioprogram i landet. Riktlinjer för verksamheten skulle dras upp i ett avtal mellan regeringen och bolaget. Genom radioansvarighetslagen blev yttrandefriheten i radio särskilt reglerad.

1975 och 1977 breddades rundradioverksamheten genom inrättandet av Sveriges Lokalradio AB respektive Sveriges Utbildningsradio AB. Tillkomsten av dem var inte något avsteg från principen om ensamrätt för Sveriges Radio AB att sända rundradioprogram. De nybildade bolagen var dotterbolag till Sveriges Radio AB och fick sin sändningsrätt från moderbolaget.

Våren 1978 beslutade riksdagen om en omorganisation av Sveriges Radio. Beslutet innebar att en koncern skulle bildas med Sveriges Radio AB som moderbolag och Sveriges Lokalradio AB, Sveriges Utbildningsradio AB samt ett bolag för riksradio och ett för TV som dotterbolag. Moderbolaget tilldelades planerande och samordnande uppgifter; dotterbolagen skulle vara programbolag och svara för sändningar vart och ett på sitt område. Dotterbolagen gavs en självständig sändningsrätt. Omorganisationen skulle inledas 1978 och vara slutförd den 1 juli 1979.

3.1.2 Radiolagen

Radiolagen är en ramlag för andra författningar på området. Den styr också i vissa delar innehållet i de avtal som skall träffas mellan regeringen och de företag som ges rätt att sända rundradioprogram. Lagen ändrades senast den 1 juli 1978. Genom ändringen anpassades lagen till den samtidigt beslutade, nya organisationen av Sveriges Radio. Vissa av de grundläggande riktlinjerna för innehållet i radioprogrammen, som tidigare lämnats i avtal, infördes i lagen.

Radiolagen inleds med några definitioner. Enligt 1 § förstås med *radiosändning*: ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilkas frekvenser är lägre än 3 000 gigahertz och vilka utbreder sig i rymden utan särskilt anordnad ledare,

trådsändning: ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av

elektromagnetiska vågor vilka är bundna vid särskilt anordnad ledare,

rundradiosändning: radiosändning eller trådsändning som är avsedd att mottagas direkt av allmänheten, om sändningen inte är avsedd endast för en sluten krets, vars medlemmar är förenade genom en påtaglig gemenskap av annat slag än ett gemensamt intresse att lyssna på eller se sändningen,

sändare: anordning för radiosändning (radiosändare) eller trådsändning (trådsändare),

mottagare: anordning för mottagning av radiosändning eller trådsändning,

radioprogram: radiosändnings eller trådsändnings innehåll, om detta består av annat än, utom angivande av namn eller källa, enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt.

Definitionen av begreppet radiosändning innebär att dit skall räknas både televisionssändning och ljudradiosändning. Även radarsändning, fjärrmånövrering, fjärrskrift och liknande överföringar av tecken, signaler eller skrift är radiosändning. I den mån t. ex. text-TV sänds genom etern är överföringen alltså att anse som radiosändning. På motsvarande sätt kan trådsändning bestå i överföring av såväl ljud som bild. Exempel på sådana sändningar är kabel-TV, data-TV (också kallad data-vision) samt telefaksimil och vanliga telefonsamtal.

Radiosändning eller trådsändning som är avsedd att tas emot av allmänheten är rundradiosändning. Avgränsningen av det begreppet har stor betydelse för tillämpningen av radiolagen och radioansvarighetslagen. Enligt radiolagen får nämligen endast de företag som har regeringens tillstånd sända radioprogram i rundradiosändning och radioansvarighetslagen gäller bara radioprogram som sänds i rundradio av företag med sådant tillstånd. Radiosändning eller trådsändning som inte riktar sig till allmänheten och alltså inte är rundradiosändning eller som inte avser radioprogram får däremot anordnas av var och en. Utanför begreppet rundradiosändning faller t. ex. sändning av inspelad musik till viss arbetsplats, överföring av guds tjänster till sjukhus, televisions- eller ljudradiosändningar inom varuhus eller sjukhus, specialtelevision för undervisning, konferenstelefon m. m. Som rundradio betraktas däremot specialtelevision för bostadsområden eller stadsdelar, överföring till andra orter av sportevenemang och s. k. pay-TV.

Radiolagen innehåller några bestämmelser om rätten att inneha och använda radiosändare och mottagare. Sålunda är det inte tillåtet att utan tillstånd inneha eller använda radiosändare här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg. Tillstånd meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Men trådsändare får vem som helst inneha. En annan sak är att det krävs tillstånd för att sända radioprogram i rundradiosändning också med sådan sändare.

Var och en får inneha och använda mottagare (3 §). Några begränsningar i rätten att använda mottagare finns dock. I 3 § föreskrivs dels att den som i mottagare avlyssnat telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande inte obehörigen får föra detta vidare, dels att sändning som inte är avsedd för allmänheten inte får registreras med hjälp av automatisk registreringsanordning.

Av den lagstadgade friheten att inneha mottagare – som för övrigt kan ses

som ett moment i den informationsfrihet som varje medborgare är tillförsäkrad enligt 2 kap. 1 § regeringsformen – anses följa att myndighet eller annat allmänt organ inte får lämna föreskrifter om mottagares beskaffenhet eller hindra framställning eller försäljning av mottagare i syfte att försvåra eller förhindra mottagning av någon sändning (se prop. 1966:149 s. 39).

Som tidigare sagts innehöll radiolagen i sin ursprungliga lydelse en bestämmelse om ensamrätt att sända rundradioprogram för det aktiebolag som regeringen bestämde. Ensamrätten skulle utövas opartiskt och sakligt och i övrigt efter de riktlinjer som fastställdes i avtal mellan staten och bolaget.

Lagändringen den 1 juli 1978 gjorde det möjligt för regeringen att ge flera företag sändningsrätt. Varje programföretag avgör vilka program som skall förekomma i företagets sändningar. Avsikten med ändringen var att möjliggöra en uppdelning av sändningsrätten på flera företag inom koncernen Sveriges Radio. Däremot avsågs inte att ge företag i allmänhet tillfälle att sända rundradioprogram.

Rundradions program bestäms alltså av några få företag som av statsmakterna tilldelats sändningsrätt. På de företagen, som skall verka i allmänhetens tjänst, ställs krav på opartiskhet i förhållande till olika åsikter och smakriktningar. Vidare anges principen att skilda grupper i största möjliga utsträckning bör kunna komma till tals. Delvis i motsatsställning till kravet på opartiskhet står kraven på en vidsträckt yttrandefrihet för t.ex. debattdeltagare i radioprogram och på informationsfrihet för dem som tar emot programmen. Regler som tar sikte på dessa förhållanden och andra frågor om programmens innehåll ges i 6 § radiolagen.

I dess första stycke sägs att programföretags rätt enligt 5 § att sända och bestämma innehållet i rundradioprogram skall utövas opartiskt och sakligt, varvid skall beaktas att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i rundradion. Kravet på opartiskhet och saklighet har varit intaget i lagen från början, medan innehållet i övrigt i bestämmelsen har överförts från tidigare gällande avtal mellan staten och Sveriges Radio. Varje programföretag skall se till att de program företaget sänder uppfyller anspråken på opartiskhet och saklighet. Detta innebär bl. a. att balans skall råda mellan olika åsiktsriktningar i programutbudet från det enskilda programföretaget.

I ett avseende har principen om opartiskhet i programutbudet modifierats. Programföretag skall nämligen enligt 6 § 2 st. hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Stadgandet skall inte hindra att odemokratiska företeelser skildras eller att odemokratiska meningsyttringar återges. Däremot skall rundradion markera sitt avståndstagande från och bemöta antidemokratiska uttalanden.

Utöver de nu nämnda reglerna i 6 § radiolagen skall beträffande innehållet i rundradioprogram gälla vad som föreskrivs i avtal mellan regeringen och programföretag (6 § 3 st.). Även i radiolagens tidigare lydelse förekom en sådan hänvisning till avtal. En nyhet i lagen fr. o. m. den 1 juli 1978 är att det i stadgandet närmare har angetts vilka föreskrifter som får tas in i ett avtal. De villkor som får uppställas för rätt att sända rundradioprogram är följande:

1. föreskrift om skyldighet att sända beriktigande och genmäle,
2. föreskrift till skydd för enskilds privatliv,
3. föreskrift om förbud mot kommersiell reklam eller mot program som bekostas av annan än programföretag,
4. föreskrift om skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelande till allmänheten och
5. föreskrift om skyldighet att sända redogörelse för beslut av radionämnden, vari programföretaget förklaras ha brutit mot bestämmelse i radiolagen eller i avtalet med regeringen.

Radionämnden granskar radioprogram som förekommit i rundradiosändning. Det ankommer på regeringen att meddela närmare bestämmelser om nämndens verksamhet (7 §).

Nämnden är en statlig myndighet och består av sju ledamöter utsedda av regeringen. Den skall på eget initiativ eller efter anmälan från allmänheten pröva om programföretagen utövar sin sändningsrätt i enlighet med radiolagen och tillämpligt avtal med regeringen. Det är bara programmets innehåll som skall prövas. Organisatoriska och andra frågor faller utanför nämndens kompetens. Nämnden får inte ge föreskrifter om innehållet i eller utformningen av framtida program.

Reglerna om yttrandefriheten i rundradioprogram finns som nämnts i radioansvarighetslagen. Ett moment av yttrandefriheten har dock behandlats i radiolagen, nämligen förbudet mot förhandsgranskning av radioprogram. I 8 § sägs: "Myndighet eller annat allmänt organ får ej i förväg granska eller föreskriva förhandsgranskning av radioprogram och ej heller förbjuda radiosändning eller trådsändning på grund av dess innehåll." Bestämmelsen hindrar inte att bilder som återger hela eller delar av landet och som innehåller uppgifter av betydelse för försvaret förhandsgranskas. Förbudet mot förhandsgranskning och sändningsförbud gäller alla slag av radio- och trådsändningar, alltså inte enbart rundradiosändningar.

Radiolagen innehåller slutligen några ordnings- och straffbestämmelser.

3.1.3 *Radioansvarighetslagen*

Radioansvarighetslagen (RAL) är uppbyggd med anknytning till TF och reglerar uttömmande villkoren för yttrandefriheten och frågan om det straff- och skadeståndsrättsliga ansvaret för yttrandefrihetsbrott i rundradio. Dessutom finns regler om skydd för meddelare och om rättegången i mål om yttrandefrihetsbrott i radioprogram.

Lagen är tillämplig bara på ljudradio- och televisionsprogram som ett svenskt programföretag får sända med stöd av 5 § radiolagen, dvs. rundradioprogram (1 § 1 st.). För andra slag av radioprogram – sådana som inte riktar sig till allmänheten eller som endast innehåller enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter e. d. – gäller allmänna regler i främst brottsbalken och rättegångsbalken. Bestämmelserna i lagen är i huvudsak inte heller tillämpliga vid direktsändning av dagshändelser, gudstjänster och offentliga tillställningar (1 § 2 st.).

Ansvar och skadeståndsskyldighet på grund av missbruk av yttrandefriheten i radio kan komma i fråga bara om gärningen innefattar yttrandefri-

hetsbrott. Med yttrandefrihetsbrott förstås i RAL framställningar eller offentliggöranden som enligt 7 kap. 4 eller 5 § TF skulle ha varit att bedöma som tryckfrihetsbrott om gärningen begåtts i tryckt skrift.

Liksom i fråga om tryckta skrifter finns för radions del särskilda regler om vem som skall bära ansvaret för yttrandefrihetsbrott. Enligt 3 § RAL skall för varje radioprogram finnas en programutgivare med uppgift att förebygga yttrandefrihetsbrott. Programutgivaren kan förbjuda att ett program eller programinslag sänds om han anser att det har brottsligt innehåll, men han har i övrigt inte bestämmanderätt över vilka program som skall sändas eller vad dessa skall innehålla.

Programutgivaren förordnas av programföretagets chef eller av annan särskilt utsedd befattningshavare inom företaget. Innan ett program sänds skall i ett register antecknas vem som är programutgivare.

För yttrandefrihetsbrott i radioprogram svarar i första hand programutgivaren (4 §). Men medverkande i direktsända program, t. ex. debattdeltagare, kan själva bli ansvariga för yttrandefrihetsbrott. Beslut om sådan ansvarighet fattas av den som har att förordna programutgivare. De medverkande skall underrättas om beslutet före sändningen. Dessutom skall beslutet antecknas i registret över programutgivare. Försummas någon av de åtgärderna blir programutgivaren ansvarig. Om programutgivare inte har förordnats och antecknats i registret övergår det ansvar som skulle ha ålegat programutgivaren på den som haft att förordna sådan.

Det personliga skadeståndsansvaret följer samma regler som det straffrättsliga ansvaret. Skadeståndsanspråk på grund av yttrandefrihetsbrott kan alltså inte riktas mot någon annan enskild person än den som är straffrättsligt ansvarig för brottet. Programföretaget är dock alltid skyldigt att jämte den ansvarige ersätta skada (6 §).

Ansvarighetsreglerna i RAL är exklusiva. Ingen annan än de i lagen omnämnda kan göras ansvariga för yttrandefrihetsbrott i radioprogram (5 § 2 st.). Ansvar kan alltså drabba meddelare i sådana fall som avses i 7 kap. 3 § TF, nämligen om meddelaren gör sig skyldig till vissa brott mot rikets säkerhet, uppsåtligen överträder förbud mot utlämnande av hemlig handling eller uppsåtligen åsidosätter viss tystnadsplikt. Regeln i 5 § 2 st. gäller även om meddelandet lämnats för offentliggörande i utländsk radio eller television.

På samma sätt som i TF har lagens regler om ansvarsfrihet för meddelare och andra medverkande kompletterats med bestämmelser om anonymitetskydd. I en rättegång som angår yttrandefriheten i radioprogram får inte efterforskas vilka som har medverkat till programmet i den mån vederbörande inte är ansvarig enligt lagen (7 § 2 st.). Vidare får programutgivare och tjänstemän vid programföretaget samt andra som har tagit befattning med programmet som huvudregel inte avslöja vilka – utom de ansvariga – som medverkat vid programmets tillkomst om de medverkande inte lämnat sitt samtycke (9 §).

Missbruk av yttrandefriheten i radioprogram skall bedömas efter samma grunder som gäller för bedömningen av missbruk av tryckfriheten enligt 1 kap. 4 § TF. Det medför bl. a. att den s. k. instruktionen i nämnda lagrum skall följas (7 § 1 st.). Mål som gäller yttrandefriheten i radioprogram skall normalt handläggas vid Stockholms tingsrätt. I övrigt är bestämmelserna om

rättegången i sådana mål desamma som gäller i tryckfrihetsmål. 8 § radiolagen hänvisar nämligen till 12 kap. och 14 kap. 1-3 §§ TF.

3.1.4 *Avtalen mellan staten och programföretagen*

Under den övergångstid som omorganisationen av Sveriges Radio genomförts har ettåriga avtal gällt mellan staten och Sveriges Radio aktiebolag (SR), Sveriges Lokalradio aktiebolag (LRAB) och Sveriges Utbildningsradio aktiebolag (UR). Avtalen trädde i kraft den 1 juli 1978.

Enligt avtalet mellan staten och SR har SR under pågående omorganisation dels fyllt en samordnande och planerande funktion, dels varit programföretag och svarat för de rikstäckande ljudradioprogrammen samt riks- och regionalsändningarna av TV-program. Fr. o. m. den 1 juli 1979 skall SR inte längre vara programföretag. I stället skall de nya programföretagen för ljudradio och TV ha sändningsrätt.

LRAB och UR har redan i de ettåriga avtalen fått sina uppgifter bestämda. LRAB skall producera och sända lokala ljudradioprogram. UR skall producera och sända rikstäckande, regionala och lokala ljudradio- och TV-program. UR:s verksamhet skall främst avse utbildning inom förskola, ungdomsskola, högskola och vuxenutbildning.

I avtalen åtar sig programbolagen att svara för rundradiosändningar, vart och ett inom sitt område, medan staten å sin sida medger dem sändningsrätt. Förutom bestämmelser i ekonomiska och organisatoriska frågor innehåller avtalen dessutom regler om programverksamheten.

För programbolagen gäller att verksamheten skall bedrivas med beaktande av rundradions centrala ställning i samhället. I avtalen med SR och LRAB framhålls dessutom rundradions betydelse för den fria åsiktsbildningen och för kulturens utveckling. Vidare stadgas i dessa avtal:

Programmen skall ge kunskaper och upplevelser, förmedla erfarenheter samt skänka god underhållning. De skall utformas så att de genom kvalitet, lättillgänglighet och mångsidighet i skäligen omfattning tillgodoser skiftande behov och intressen hos landets befolkning. Även mindre gruppers intressen av mera särpräglad natur skall i görlig mån tillgodoses.

Programutbudet skall i sin helhet utformas så att det tar hänsyn till olika förutsättningar hos befolkningen och präglas av en mångfald av olika åsikter och meningsinriktningar.

I avtalet med UR föreskrivs att bolaget skall utforma programmen så att de genom kvalitet, tillgänglighet och mångsidighet i skäligen omfattning tillgodoser olika utbildningsbehov och intressen hos landets befolkning.

För alla programföretagen gäller att sakuppgifter i program skall kontrolleras så noggrant som möjligt. I enlighet med den tidigare behandlade bestämmelsen i 6 § radiolagen om villkor som får ställas för rätten att sända radioprogram har i avtalen tagits in föreskrifter om skyldighet att sända beriktiganden och genmälen samt att sända vissa beslut av radionämnden, föreskrifter till skydd för enskilds privatliv, föreskrifter om förbud mot reklam m. m.

Avsikten är att reglerna om programverksamheten skall gälla i stort sett oförändrade också i de sjuåriga avtal mellan staten och programbolagen som skall träda i kraft den 1 juli 1979.

3.1.5 Försöksverksamheten med närradio

På senare tid har man i flera olika sammanhang diskuterat möjligheten att låta främst föreningar och ideella organisationer sända radio- och televisionsprogram inom geografiskt avgränsade områden. På förslag av 1974 års radioutredning beslutade statsmakterna (prop. 1977/78:91, KrU 2, rskr. 337) att tillsätta en kommitté med uppgift att utreda frågan om s. k. närradio och att starta försöksverksamhet med närradiosändningar.

Närradion skall rikta sig till allmänheten. Det är alltså fråga om rundradiosändningar. Ramarna för försökssändningarna anges i lagen (1978:479) om försöksverksamhet med närradio. Yttrandefrihetsfrågorna behandlas i lagen (1978:480) om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio. Vissa frågor som rör rätten att sända närradio behandlas i förordningen (1978:485) om närradio.

Lagstiftningen innebär i korthet följande.

Försöksverksamheten får pågå till den 30 juni 1981. Den skall gälla lokalt begränsad radio- och trådsändning av ljudradioprogram och trådsändning av televisionsprogram. Sändningsrätt ges av närradiokommittén och kan på ansökan tilldelas lokal sammanslutning som är juridisk person och bedriver ideell, politisk, facklig eller religiös verksamhet inom sändningsområdet.

Som villkor för sändningsrätt gäller bl. a. att en programutgivare har utsetts av sammanslutningen. Denne skall bära det straff- och skadeståndsrättsliga ansvaret för yttrandefrihetsbrott i programmen. Om programutgivare saknas eller inte har föreskriven behörighet drabbar ansvaret sammanslutningens ställföreträdare. Sammanslutningen svarar tillsammans med den ansvarige för skadeståndsskyldighet.

Bland de ytterligare villkor för sändningsrätt som får ställas kan nämnas sådana som gäller sändningstider samt placering, effekt och frekvens hos sändaren.

Syftet med den verksamhet som nu bedrivs försöksvis är att sammanslutningarna skall få tillgång till ett språkrör. Av den anledningen har inget krav på opartiskhet e. d. ställts upp för närradion. Närradioprogram kan heller inte underkastas radionämndens prövning. 6 och 7 §§ radiolagen är alltså inte tillämpliga. Däremot gäller såsom för övrig rundradioverksamhet förbud mot kommersiell reklam. Den reglering i RAL som avser gränserna för yttrandefriheten, påföljd och rättsverkan av yttrandefrihetsbrott, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet för medverkande samt rättegången i mål som rör yttrandefriheten är tillämplig även på program i närradiosändning.

Försöksverksamheten inleddes i mars 1979. Hittills har närradiokommittén beslutat om sändningar på femton orter. I samtliga fall handlar det om ljudradiosändningar. Sändarna skall ha en effekt på 1 watt och en räckvidd på ungefär 4 km. Årskostnaden för en sändare beräknas till 8 000 kr. Den skall bäras gemensamt av de sammanslutningar som använder sändaren. Den studioutrustning som oundgängligen behövs kostar ungefär 6 000 kr medan en utrustning av närmast halvprofessionell klass beräknas kosta ca 35 000 kr. Tanken är att överenskommelser skall kunna träffas mellan sammanslutningarna om gemensamt användande även av studioutrustning.

3.1.6 *Utvecklingsmöjligheter*

Traditionella radio- och TV-sändningar

Möjligheterna att utöka antalet radio- och TV-sändningar begränsas av tillgängligt utrymme i etern. Sändningsutrymmet fördelas mellan staterna genom internationella överenskommelser. F. n. har Sverige möjlighet att använda fyra kanaler för TV-sändningar. Vad gäller ljudradio disponerar landet över utrymmet mellan 87 1/2 och 100 mhz på FM-bandet samt åtta stationer på lång- och mellanvåg. Frekvenstilldelningen på FM-bandet rymmer i och för sig 22 kanaler som kan utnyttjas med en upprepning var 40:e-50:e mil. Med svaga sändare kan upprepning ske tätare. Utrymmet räcker till tre rikstäckande program.

Användningen av det tillgängliga frekvensområdet kan sägas vara en fråga om avvägning mellan räckvidd och mångfald – ju färre rikstäckande program desto fler lokala. Enligt beräkningar som televerket har gjort med anledning av försöken med närradio rymms inom vårt nuvarande sändningsområde drygt 200 radiostationer med begränsad geografisk räckvidd och med bibehållen sändning av rikstäckande program.

Under år 1979 skall en internationell frekvenstilldelningskonferens hållas. Man räknar med att Sverige då skall få en 30-procentig ökning av sitt frekvensområde. Även med en ökad tilldelning kommer tekniska gränser för mångfalden av etersändningar att finnas.

Kabelsändningar

Ett sätt att drastiskt öka möjligheterna att sända parallella radio- och TV-program är att överföra dem genom kabel (trådsändning med radiolagens terminologi). Antalet kabelsända program kan teoretiskt sett göras obegränsat. Några tekniska hinder finns inte.

Begränsningarna ligger på det ekonomiska planet. Enligt tidigare beräkningar av televerket skulle ett rikstäckande kabel-TV-nät för tio kanaler kosta minst 10 miljarder kronor. Med hänsyn till kostnaderna är det knappast realistiskt att räkna med rikstäckande eller ens regionala sändningar av radio eller TV över kabel inom överskådlig framtid.

Däremot kan tekniken mycket väl användas för lokala sändningar. En näraliggande möjlighet är att sända TV-program över de centralantennor inom bostadsområden som nu finns på många håll. Det är inte ovanligt att sådana centralantennor betjänar flera hundra hushåll. Därtill kommer möjligheten att för relativt låga kostnader koppla samman flera antennenläggningar till ett distributionsnät.

Kabel-TV i denna form kan tänkas i första hand vara användbar som informationskanal för lokalt verksamma föreningar o. d. Det kan nämnas att närradiokommittén under senare delen av år 1979 skall ta upp frågan om försökssändningar med liknande former av när-TV.

Text-TV

Text-TV är inte att betrakta som något nytt, självständigt medium utan som ett komplement till vanlig etersänd TV. Tekniskt sett innebär text-TV att man använder ett utnyttjat område inom TV-kanalen för att överföra text och grafiskt framställda stillbilder. Det TV-system som används i Sverige delar upp varje bild i 625 linjer. Av dessa visas 575 på TV-skärmen. De övriga kan delvis utnyttjas för textöverföring.

En text-TV-sida kan innehålla 24 textrader. Upp till 800 sidor kan rymmas inom systemet, men praktiskt sett begränsas användningen till 200 sidor. För den händelse man vill utnyttja en kanal för enbart text-TV-sändningar kan volymen ökas väsentligt.

Bara den som disponerar den normala sändningsutrustningen kan sända text-TV. Tekniken ger alltså inte omedelbart möjlighet för flera att använda etern för att nå ut med information.

På mottagarsidan gäller att text-TV kan tas emot i en vanlig TV-apparat om den förses med en s. k. dekoder. Med en särskild knappsats beställer man den bild som önskas. Bilden kommer efter några sekunders väntan. Ju fler sidor systemet innehåller desto längre blir väntetiden. Textsidan tas emot separat eller läggs in på bildrutan ovanpå det vanliga programmet.

Text-TV kan användas på många olika sätt. Närmast till hands ligger kanske att sända kortare nyhetsmeddelanden, väderleksrapporter o.d. Fördelarna med systemet är då att materialet fortlöpande kan hållas aktuellt och framförallt tas emot när det passar konsumenten. Ett annat sätt är att utnyttja textsidorna för att lämna information i anslutning till pågående program; man kan sända rollistor eller laguppställningar som tittaren när han så önskar kan ta in på TV-skärmen. Inte minst viktigt är att text-TV öppnar möjlighet att texta program för hörselskadade och – på hemspråket – för invandrare.

Utvecklingen av text-TV har i Sverige kommit därhän att 60 sidor text redan sänds över landet och att provsändningar i större skala för hörselskadade har påbörjats under år 1979.

Data-TV

Något tillspetsat kan sägas att den enda beröringspunkten mellan text-TV och data-TV är TV-mottagaren. I motsats till text-TV överförs data-TV genom kabel – i praktiken telenätet – och fungerar helt fristående från de reguljära TV-sändningarna.

Genom att förse TV-mottagaren med en knapptillsats och koppla den till telefonen, som byggs ut med en anslutningsenhet, får man möjlighet att komma in på ett datanät och beställa information. Efter telefonbeställningen sänder datorn materialet i form av elektroniska signaler över telenätet till TV-mottagaren där det återges som text eller bilder.

Det är möjligt att koppla samman flera datacentraler och på så sätt tillhandahålla mycket stora mängder information. Väsentligt är dessutom att möjligheten till sammankoppling av datorer öppnar vägen för flera att sända information genom systemet. Press, vädertjänst, banker, resebyråer, staten, kommuner m. fl. kan alltså nå allmänheten genom samma informationskanal.

Den mängd information som kan hållas tillgänglig inom ett data-TV-system begränsas knappast av tekniska eller ekonomiska faktorer. Det har sagts att begränsningen i stället ligger i hur långa register över erbjuden information som konsumenten orkar läsa igenom.

Data-TV har helt andra utvecklingsmöjligheter än t. ex. text-TV. Förutom att systemet kan användas för uttag av information från databanker kan det utnyttjas för utväxling av meddelanden. Sådana kan sändas från en person till en annan eller till större grupper. Tvåvägskommunikation är möjlig. Meddelanden kan lagras i en dator och tas emot vid ett senare tillfälle.

I England har marknadsmässig försöksverksamhet med data-TV – View-data – inletts. Försöket omfattar 1 000 användare på tre olika orter. Under år 1979 startas en svensk försöksverksamhet på området av televerket tillsammans med ett antal tidningsföretag, TT, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut m. fl.

3.2 Offentligt förevisad film

3.2.1 *Kort historik*

Filmkonsten "upptäcktes" i mitten av 1890-talet. Utvecklingen gick mycket snabbt. Den första biografföreställningen ägde rum i Paris år 1895. Den första svenska biografföreställningen gavs i Stockholm år 1896. Året därpå öppnades där också den första fasta biografen, snart följd av åtskilliga andra. Utanför Stockholm dröjde det dock till början av 1900-talet innan biografier blev vanliga.

De tidiga spelfilmerna var korta, vanligen 10–12 minuter. En biografföreställning bestod av ett antal sådana filmer. Inte förrän under senare hälften av 1900-talets första decennium började man producera långfilmer.

År 1911 trädde den första biografförordningen i kraft. Den innehöll bestämmelser om censur av biografier. Censuren sköttes av den nyinrättade statens biografbyrå.

Den första ljudfilmen hade premiär i USA år 1927. Ljudfilmen konkurrerade snabbt ut stumfilmen över hela världen. I Sverige producerades den första ljudfilmen år 1929.

Den tekniska utvecklingen har därefter fortsatt, särskilt efter andra världskriget. Efter ljudfilmens genombrott kan man dock knappast urskilja några tekniska nyheter som har förändrat mediets grundläggande egenskaper. Som skedde i både filmcensurutredningens betänkande (SOU 1969:14) Filmen – censur och ansvar och MMU:s betänkande kan film definieras som "upptagning vars innehåll med tekniska medel kan visas i form av rörliga bilder med eller utan ljud". Definitionen är mycket vidsträckt och innefattar inte bara fotografiska upptagningar utan också upptagningar som skett på annat sätt, t. ex. elektroniskt.

I Sverige började produktion av spelfilm i större skala omkring år 1910. År 1916 spelades 39 filmer in här. Vid slutet av första världskriget sjönk produktionen till mindre än 20 filmer om året. Produktionen ökade igen vid mitten av 1930-talet och därefter spelades 30 à 40 filmer in varje år till slutet av 1950-talet. Produktionen har sedan dess vissa år legat under 20 men har som regel omfattat mellan 20 och 30 filmer per år.

De i Sverige producerade filmerna utgör givetvis bara en liten del av antalet filmer som visas på de svenska biograferna. De allra flesta filmerna är producerade utomlands.

Antalet biografier i landet ökade år från år fram till mitten av 1950-talet, då det låg omkring 2 500. Det har därefter gradvis sjunkit. År 1977 fanns knappt 1 200 biografier i landet.

Besöksfrekvensen på biograferna har haft ungefär samma utveckling. År 1956 var antalet biografbesök 78,2 miljoner. År 1977 noterades däremot bara 22,5 miljoner sådana besök i landet. Antalet gick 1978 upp till 24,4 miljoner.

Anledningen till att antalet biografier och biografbesök började minska vid mitten av 1950-talet är förstas att televisionen då fick sitt genombrott i Sverige med regelbundna sändningar och ett efter hand ökat programutbud.

1911 års biografafförordning ersattes år 1959 av en ny.

3.2.2 *Den svenska filmbranschen*

Filmmarknaden kan sägas vara indelad i tre sektorer: produktion, filmuthyrning och visning på biograf. Innan en film når biografbesökaren/konsumenten, har den passerat från producenten via uthyraren till biografägaren. Begreppet producent är mångtydigt men används här i en merkantil bemärkelse. Filmuthyraren motsvarar grossisten i vanlig handelsverksamhet och biografägaren detaljisten.

Branschen har ända från början varit underkastad täta strukturförändringar. Den följande redogörelsen för den kommersiella filmmarknadens ägarstruktur är bara avsedd att ge en uppfattning om huvuddragen i uppbyggnaden.

Tre svenska företag – AB Svensk Filmindustri, Sandrews Film & Teater AB och AB Europafilm – driver verksamhet inom alla de tre förut angivna sektorerna. De producerar filmer, svarar för uthyrning av dessa och visar dem på egna biografier runtom i landet. Företagen har alltså inom sig integrerat verksamhet längs hela distributionskedjan. De kallas också för "de integrerade bolagen".

Vart och ett av de integrerade bolagen hyr ut och visar inte bara sina egna filmer utan också filmer som producerats av andra inom eller utom Sverige. Dessutom förekommer i vissa avseenden samverkan mellan de integrerade bolagen inbördes. En del biografier ägs t. ex. av ett par av bolagen gemensamt.

Men det är inte bara de integrerade bolagen som producerar film i Sverige. Åtskilliga andra producentföretag finns. Ofta producerar dessa dock bara någon enstaka eller några få filmer, varefter företaget läggs ned eller får "vila". Samproduktion mellan svenska och utländska företag har förekommit tämligen ofta under senare år. Ibland har ett särskilt bolag bildats för en sådan samproduktion.

En filmuthyrare förvärvar vanligen för en tid av fem år den exklusiva visningsrätten till en film av producenten. Filmuthyraren lagerför under den tiden alla kopior av filmen. När visningsrätten upphört återlämnas kopiorna.

De filmuthyrare som är verksamma på den svenska marknaden är

organiserade i Sveriges Filmuthyrareförening u. p. a. De kan delas in i tre grupper. Den första består av de tre integrerade bolagen. Den andra utgörs av svenska dotterbolag till amerikanska produktionsbolag. De hyr ut moderbolagens filmer och andra utrikes producerade filmer samt någon gång också svenska filmer, som producerats av annan än de integrerade bolagen. Det finns f. n. 7 à 8 amerikanska filmuthyrare. Slutligen finns en grupp svenska fristående filmuthyrare, vilkas antal kan uppskattas till runt 20.

När det gäller biograferna är förhållandena komplicerade. En utgångspunkt för en kategoriindelning är att skilja mellan enbiografsföretag och biografkedjor. Med biografkedjor förstås då att minst två biografier omfattas av en ägargemenskap. Biografkedjor innehas dels av de integrerade bolagen var för sig, gemensamt eller tillsammans med utomstående, dels av andra fysiska eller juridiska personer. Det finns ytterligare en kategori, nämligen de s. k. föreningsbiograferna. Dit hör biografier som är anslutna antingen till Folketshusföreningarnas Riksorganisation eller till Föreningen Våra Gårdar.

Man kan också skilja mellan avgiftspliktiga och icke avgiftspliktiga biografier. Biografier med mer än fem ordinarie föreställningar i veckan (exklusive barnmatinéer) skall enligt det s. k. filmavtalet, ingånget år 1963 mellan staten och filmbranschen, betala 10 % av sina bruttobiljettintäkter till stiftelsen Svenska Filminstitutet. Av de år 1977 befintliga biograferna i landet tillhörde 356 den avgiftspliktiga kategorin. Återstoden eller drygt 800 biografier var icke avgiftspliktiga och gav alltså var och en högst fem ordinarie föreställningar i veckan.

Ett tredje sätt att skilja mellan olika typer av biografier är att dela upp dem i stationära och ambulerande. År 1970 fanns i landet 119 visningsställen – bygdegårdar och andra samlingslokaler – som besöktes av "ambulerande biografier". Tolv biografägare i mellersta och södra Sverige svarade för den ambulerande verksamheten.

Svenska Filminstitutet stiftades, som nämnts, år 1963. Dess verksamhet finansieras med biografavgifterna, som fördelas på olika fonder. Medlen i fonderna används till stöd i skilda hänseenden åt svensk film. Institutet har också under senare år i allt större utsträckning självt producerat spelfilm och uppträtt som medproducent.

Parterna i filmavtalet är, förutom staten, Sveriges Biografägareförbund, Folketshusföreningarnas Riksorganisation, Föreningen Våra Gårdar, Sveriges Filmproducenter och Filmägarnas Kontrollbyrå AB. Det sistnämnda bolaget är ett servicebolag åt medlemmarna i Filmägarnas Kontrollförening u. p. a., vars medlemmar är desamma som i den tidigare nämnda filmuthyrareföreningen. Bolagets huvuduppgift är att bevaka redovisningen av biografavgifterna. De andra parterna i filmavtalet representerar olika intressen inom filmbranschen och torde inte behöva någon närmare presentation.

Vid sidan av den reguljära biografverksamheten förekommer också "alternativ" filmvisning genom filmstudios och liknande. För den f. n. mest omfattande verksamheten i detta avseende svarar Folketshusföreningarnas Riksorganisation med Bio Kontrast. Verksamheten inom Bio Kontrast syftar till att visa kvalitetsfilm för allmänheten, helst till lägre biljettpriser än vid ordinarie biograffilmer. Repertoaren bestäms av organisationens olika programråd och väljs ut bland filmer som filmbolagen släppt fria för

distribution genom Bio Kontrast. Verksamheten omfattar 150 visningsställen i landet.

En annan organisation med liknande verksamhet är Sveriges förenade filmstudios. Det är emellertid bara en sluten medlemskrets som har tillträde till en sådan filmstudios visningar och biljetter till enstaka visningar säljs inte.

Alternativ filmvisning bedrivs vidare av bl.a. Bio 16, som administreras av Svenska Filminstitutet, samt av Folkets Bio och Filmcentrum.

3.2.3 Biografförordningen m. m.

Bestämmelser om offentlig förevisning av film finns i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställning m.m. (biografförordningen). Regleringen i biografförordningen avser huvudsakligen filmcensuren. Denna handhas av statens biografbyrå. Närmare bestämmelser om verksamheten finns i förordningen (1965:784; omtryckt 1977:1057) med instruktion för statens biografbyrå. Till biografbyrån är knutna två rådgivande organ, statens filmgranskningsråd och statens barnfilmnämnd. Instruktioner för dessa organ har meddelats av Kungl. Maj:t år 1954 respektive 1972 (ej publicerade i SFS).

Innan en film får visas offentligt, måste den ha godkänts av biografbyrån. Det gäller alla slags filmer, alltså även t.ex. journalfilm och annons- eller reklamfilm. Årligen granskas mellan 1 000 och 1 300 filmer, varav cirka 400 är biograflångfilmer.

Biografbyrån får inte godkänna en film eller en del av en film som på grund av det sätt som händelserna skildras på och det sammanhang som de förekommer i kan verka förråande eller skadligt upphetsande eller förleda till brott. Film eller del av film får inte heller godkännas om visning kan anses olämplig med hänsyn till rikets förhållande till främmande makt eller kan ge upplysning om förhållanden vilkas uppenbarande kan medföra men för försvaret eller på annat sätt för rikets säkerhet. Slutligen får byrån vägra godkänna en film eller en del av en film om visning uppenbarligen strider mot lag.

Beträffande filmer som är avsedda att visas för barn gäller strängare regler. Sedan den 1 januari 1978 delas barnen i detta hänseende in i tre åldersgrupper: barn som är under sju år, barn som fyllt sju men inte elva år och barn som fyllt elva men inte femton år. En film eller en filmdel får inte godkännas i den mån den kan vålla barn i sådan åldersgrupp psykisk skada.

Om en film bara är avsedd att visas för vuxna, dvs. personer som fyllt femton år, prövas frågan om godkännande av en enda censor. När denne ifrågasätter om inte filmen bör förbjudas helt eller delvis, skall han tillkalla en annan censor för att delta i prövningen. Har de skilda meningar, skall en tredje censor delta i prövningen och i sådant fall avgörs frågan genom majoritetsbeslut.

Film som är avsedd att visas för barn skall alltid granskas av två censorer. Minst en av censorerna skall ha kvalificerad utbildning och erfarenhet i barnpsykologi, sociologi, pedagogik, barnpsykiatri eller annat ämne av värde vid prövningen. Om de båda censorerna inte kan enas, skall en tredje censor delta i prövningen. I så fall avgörs frågan genom majoritetsbeslut.

När det gäller film avsedd bara för vuxna skall biografbyrån före det slutliga avgörandet i ett ärende inhämta filmgranskningsrådets yttrande i tre fall: om det i ärendet uppkommer fråga att 1) förbjuda en film helt eller till en betydande del, 2) förbjuda en del av sådan film som vunnit erkännande såsom film av betydande konstnärligt värde eller som uppenbarligen kan antas vinna sådant erkännande eller 3) företa censuratgärd av normerande betydelse för byråns verksamhet. Under motsvarande förutsättningar skall byrån i ärende om barnfilm inhämta yttrande från barnfilmnämnden.

Överbefälhavaren meddelar särskilda föreskrifter för biografbyråns prövning av en film eller en del av en film som berör försvaret eller något förhållande som i övrigt angår rikets säkerhet.

Biografbyrån förestås av en direktör. Denne tjänstgör också som filmcensurör. Dessutom finns tre ordinarie filmcensurer. Regeringen kan också förordna extra filmcensurer. För ordinarie och extra filmcensurer skall finnas suppleanter. Utöver vad som förut sagts i fråga om en av barnfilmcensurerna finns inga föreskrifter om särskilda kvalifikationer hos censorerna.

Filmgranskningsrådet består av fem ledamöter. För varje ledamot finns en personlig suppleant. Ledamöter och suppleanter förordnas av regeringen för tre år. Regeringen utser en av ledamöterna till rådets ordförande, medan rådet inom sig utser vice ordförande. Rådet är beslutfört med fyra ledamöter närvarande. Alla beslut fattas med enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Enligt sin instruktion är filmgranskningsrådet ett rådgivande organ åt biografbyrån i frågor rörande granskning av film. För ledamöter och suppleanter i filmgranskningsrådet finns inga särskilda kvalifikationskrav föreskrivna i instruktionen.

Instruktionen för barnfilmnämnden är i allt väsentligt utformad på samma sätt som instruktionen för filmgranskningsrådet.

Biografbyråns beslut i censurerande kan överklagas hos regeringen. Byråns beslut att inhämta yttrande från filmgranskningsrådet eller barnfilmnämnden får inte överklagas. Detsamma gäller också sådant beslut om förbud eller censuratgärd som byrån meddelar efter hörande av barnfilmnämnden, om byrån och nämnden är ense om förbudet eller åtgärden.

Filmcensurutredningen redogjorde i sitt betänkande för då rådande praxis i fråga om censuringripanden mot film för vuxna. Några mera väsentliga förändringar synes inte ha skett i praxis sedan dess. I sammandrag innebär redogörelsen följande (se betänkandet s. 24 ff.).

Bara i ytterst få fall under de senaste decennierna har andra censurgrunder tillämpats än "förråande" och "skadligt upphetsande". Grunden "förleda till brott" har restriktivt och sporadiskt tillämpats på direkt brottsinstruktiva filmavsnitt och den har då vanligen använts i förening med de båda nyssnämnda grunderna eller en av dem. Grunden "stridande mot lag" användes några gånger före år 1971 med syftning på den då gällande bestämmelsen i 16 kap. 11 § brottsbalken om sårande av tukt och sedlighet men har annars aldrig tillämpats. Censur av hänsyn till främmande makt har inte förekommit sedan 1959.

Ingripanden med stöd av censurgrunderna "förråande" och "skadligt upphetsande" riktas mot grov brutalitet, destruktivitet, råhet och sadism.

Vad som föranleder totalförbud eller klippning är t.ex. långvariga, råa slagsmål med inslag av grymhet och blodsutgjutelse, detaljerade eller utdragna skildringar av grymhet mot människor eller djur, olika former av tortyr, närgångna skildringar av avrättningar eller avancerade skräckscener med dödshot, mord, dråp eller självmord. I fråga om sexualskildringar framstår den svenska filmcensuren vid en jämförelse som mycket återhållsam med ingrepp. "Normal sexualitet" godkänns regelmässigt. Censuren är mera restriktiv när den sexuella situationen innefattar sadism eller tvång. Ingripanden sker mot skildringar av exempelvis våldtäkter och sexuella perversiteter.

Bedömningen av frågan om ingripande skall ske eller inte utgår i huvudsak från filmens syftning och helhetsverkan. Hänsyn tas oftast bara till verkningarna på en normalpublik, men det förekommer att särskild hänsyn tas till minoritetsgrupper i publiken, t. ex. i fråga om filmer som anses vara särskilt ägnade att framkalla icke önskvärda attitydförändringar, grav ångest eller skrämsel. En films konstnärliga värde har med tiden tillmätts ökad betydelse vid prövningen av frågan om censuringripande skall ske eller inte.

Vad sedan gäller barnfilmcensuren har barnfilmnämnden i maj 1978 upprättat en promemoria med synpunkter på vad som enligt nämndens ledamöter kan vålla barn psykisk skada i samband med filmvisning. Synpunkterna har i promemorian sammanfattats på det sättet att risker för psykisk skada föreligger i tre hänseenden: genom rädsla, ångest och otrygghet, genom påverkan av negativa värderingar samt genom bristande förståelse och förvirring.

Det bör uppmärksammas att den omständigheten att en film passerat censuren och godkänts för visning inte hindrar att ett ingripande mot filmens innehåll sker i efterhand. Det låter sig väl tänkas att t. ex. en målsägande påtalar en förment ärekränkning genom film, även om censurmyndigheterna inte har funnit filmen strida mot lag. Vid sådana efterhandsingripanden gäller vanlig lag. Det betyder bl. a. att brottsbalkens bestämmelser om gärningsmannaskap och medverkan till brott är tillämpliga.

Bestämmelser om biografföreställning finns, förutom i biografförordningen också i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. I den mån filmföreläsning förekommer i samband med t. ex. en pornografisk föreställning är i stället allmänna ordningsstadgan (1956:617) tillämplig. Dessa båda författningar reglerar emellertid inte yttrandefriheten i film utan innefattar begränsningar i friheten att anordna sådana sammankomster som biografföreställningar innebär.

3.3 Film och videogram för enskild visning

3.3.1 Inledning

Nyss behandlades den offentligt visade spelfilmen. Ett annat sätt att använda film och videogram för masskommunikation är att massproducera kopior av upptagningarna och sprida dem för enskild uppspelning. I det extrema fallet att ett stort antal kopior distribueras och varje kopia endast utnyttjas av ett fåtal personer kan bildupptagningens användning sägas motsvara den tryckta skriftens.

Sådan massproduktion och massdistribution torde dock vara ovanlig. Bildupptagningar av detta slag kopieras vanligtvis i små upplagor och kommer i första hand till användning inom undervisningen, näringslivet och föreningslivet, dvs. inom ett stort område mellan offentligheten och det rena privatlivet.

I själva verket är det vanskligt att skilja på bildproduktion avsedd för å ena sidan offentlig visning och å andra sidan enskild. Många produktioner används på båda sätten. Sett i stora drag finns dock tillräckliga skillnader vad gäller teknik, inriktning och distributionsformer för att en uppdelning skall vara motiverad.

Även om den uppmärksamhet som under senare tid ägnats videogrammet kan tyda på annat är smalfilmen ännu – och troligen för lång tid framöver – det mest utnyttjade och spridda mediet av de två. Ett exempel från skolväsendet, som anses vara en av de största användarna av både smalfilm och video, kan illustrera. Stockholms kommuns AV-central noterade under åren 1975-1978 ca 60 000 utlåningar av smalfilm per år men endast ca 5 000 utlåningar av videogram.

3.3.2 *Film*

Filmförevisning i andra former än på biografen började förekomma i Sverige under 1920-talet, då filmen introducerades i undervisningen. Till en början användes 35 mm-film, dvs. samma typ som på biograferna. Den filmen var dock brandfarlig och de primitiva brandskyddsförhållandena i skolorna hindrade fortsatt verksamhet. Under 1930-talet kom den betydligt lätthanterligare och brandsäkra 16 mm-filmen. Därmed öppnades nya möjligheter för undervisningsfilmen. 16 mm-formatet fastställdes så småningom som internationell standard för skolfilm. I början av 1950-talet fick ljudfilmen sitt definitiva genombrott för undervisningsändamål och i mitten av decenniet kom färgfilmen, som numera dominerar marknaden.

För ungefär 25 år sedan kom 8 mm-filmen i bruk. Den är ännu lättare att hantera än 16 mm-filmen och kan – i vart fall i långa serier – bli billigare än den. Den kan förpackas i kassett och visas med små, enkla projektorer. 8 mm-filmen har främst kommit till användning för underhållningsfilm avsedd för privat bruk. Den har således inte kunnat tränga undan den sedan länge etablerade 16 mm-filmen.

Med början på 1930-talet har inom skolväsendet utvecklats kommunala filmarkiv för skolans men även föreningslivets behov. Den utvecklingen kan sägas ha lett fram till de nuvarande AV-centralerna: läns-AV-centraler i Svenska kommunförbundets regi och kommunala AV-centraler. Samtidigt har smalfilmens användningsområde breddats framförallt till att omfatta näringslivet där filmen utnyttjas för utbildning, information och marknadsföring.

Man räknar med att det för närvarande finns omkring 25 000 16 mm filmprojektorer i bruk i landet. Tillgängliga filmtitlar uppskattas till cirka 15 000, varav dock hälften antas vara udda produkter som endast undantagsvis används. Skolfilmerna – ungefär 5 000 – utgör den största delen av det aktiva beståndet. De filmer som finns i distribution förekommer vanligtvis i 10–100 kopior. Den handel med inspelad film som förekommer vid sidan av

AV-centralernas inköp är mycket blygsam. En grov uppskattning ger vid handen att försäljningen inskränker sig till några tusental kopior årligen. Merparten utgörs av 8 mm-film för privat bruk, främst tecknade filmer – Kalle Anka, Hacked Hackspett o. d. Också en del pornografiska filmer säljs. Den dominerande distributionsformen är uthyrning och utlåning.

Den smalfilm som visas i Sverige är till alldeles övervägande del producerad utomlands, särskilt i Västtyskland, USA och England. Av undervisningsfilmen är omkring 90 % importerade produkter som försetts med svenskt tal och i övrigt anpassats till svenska förhållanden.

Bland svenska producenter märks i första hand Sveriges Radio och Sveriges Utbildningsradio. Deras utbildningsprogram avsedda för TV-sändning är ofta tillgängliga som smalfilm. Viss produktion av undervisningsfilm förekommer dessutom inom enskilda företag såsom Esselte Video AB, Europa Film AB m. fl. Det statliga Liber Grafiska AB producerar ett fåtal sådana filmer per år.

Också näringslivets behov av film täcks till största delen genom import. En inte obetydlig produktion förekommer dock inom landet. Såväl den importerade som den inhemska filmen är i huvudsak inriktad på utbildning i vid bemärkelse. Vanliga ämnen är skyddstjänst, hälsovård, arbetsledning etc. Dessutom förekommer reklambetonade filmer. Även statliga verk och myndigheter som AMS, Domänverket, Vattenfall och försvaret ger ut filmer. Näringslivets och statens filmer produceras vanligtvis av fristående filmare på beställning.

Produktionen av konstnärligt inriktad smalfilm är synnerligen blygsam. Sådan förekom tidigare i viss utsträckning som s. k. fri film, dvs. film tillkommen på producentens eget initiativ.

Kostnaderna för att framställa smalfilm är relativt stora. En undervisningsfilm med en speltid på 20 minuter kostar 100 000 kr eller mer.

Huvuddelen av distributionen sköts av 23 företag. De är anslutna till Smalfilmdistributörernas förening.

Till de större av dem hör två folkrörelseägda, arbetarrörelsens AB Föreningsfilmo och Lantbrukarnas riksförbunds Sol-Film. Det förra, som vänder sig till arbetarrörelsens organisationer och föreningar, bedriver främst filmuthyrning, medan det senare även ägnar sig åt produktion och kopieförsäljning särskilt av undervisningsfilm.

En annan av de största filmdistributörerna i landet är PA-rådet med närmare 30 000 utlåningar per år. Här ingår även utlåning av videogram. Den utgör bara 4 à 5 % av hela utlåningen. PA-rådet förser i första hand näringslivet med utbildnings- och instruktionsfilm men har dessutom en betydande utlåning till föreningar, organisationer och andra. Filmmaterialet är till största delen importerat. Katalogen upptar omkring 1 700 titlar, varav den övervägande delen hyrs ut eller säljs i kopior. En mindre del utgör s. k. gratisfilm, dvs. sådan film som lånas ut mot betalning av returporto. Filmägaren – vanligtvis större företag, ambassader eller statliga verk – svarar för övriga kostnader.

Betydelsefulla distributörer inom undervisningssektorn är AB Svensk Filmindustri, AB Europa Film, Esselte Video AB och Liber Grafiska AB. Dessa företag hyr ut eller säljer dels och framför allt utländska filmer som anpassats till svenska förhållanden, dels några få egna produktioner per år.

Antalet uthyrningar i branschen som helhet uppgår till något mer än 150 000 per år. Därtill kommer uppskattningsvis 50 000 utlåningar av gratisfilm.

En mycket stor del av filmdistributionen i landet går genom AV-centralerna. De hyr eller köper filmer från de distribuerande företagen och lånar kostnadsfritt ut dem till skolor, föreningar och studieorganisationer. Kostnaderna bestrids av kommunerna. Av AV-centralerna är den kommunala i Stockholm störst. Den förser Stockholm och ytterligare nio andra kommuner med AV-material. Centralen har 1 300 titlar i arkiv och har en årlig utlåning på 60 000 kopior.

3.3.3 Videogram

Videogram är en gemensam beteckning för inspelningar av bild och ljud på videoband, videokassetter och videoskivor. Uppspelning sker på magnetisk eller optisk väg. Genom en uppspelningsanordning som ansluts till antennenurtaget på en vanlig TV-apparat kan innehållet återges på bildskärmen med hjälp av videosignaler, dvs. sådana elektroniska signaler som alstrar bilder på skärmen vid vanlig TV-mottagning.

I jämförelse med film har videogrammet den fördelen att apparaturen är lätthanterlig. Videogrammet kan stoppas, spelas tillbaka och repeteras när som helst under uppspelningen. Visningen kräver inga särskilda arrangemang såsom mörkläggnings av lokalen. Ett gott exempel på mediets användbarhet utgör de små bilburna anläggningar som försvaret använder för att instruera personal under övningar i fält. Erfarenheter visar att videogrammet främst kommer till nytta vid uppspelningar för små grupper. Vidare kan, såvitt gäller videobandet och videokassetten, egna inspelningar och bandningar av televisionsprogram göras.

Den största vinsten med videotekniken ligger i att videokassetten och videoskivan är enkla och billiga att distribuera. Men de är ännu så länge dyra att framställa.

Videotekniken har varit i praktiskt bruk sedan mitten av 1950-talet. Den har blivit tillgänglig för mera allmänt bruk under senare delen av 1960-talet då videokassetten introducerades. Kassetten är en sluten enhet som förs in i bandspelaren utan att själva bandet behöver vidröras. Kassetbandet kan vanligtvis raderas och återanvändas för inspelning av andra program. Efter hand har flera olika videokassettsystem utvecklats. Bristen på standardisering har medfört att de skilda systemen i stor utsträckning inte kan förenas. På den svenska marknaden förekommer i stort sett två olika kassettsystem nämligen VCR (Video Cassett Recording) och U-matic.

1970-talets nyhet på området är videoskivan. Flera olika system befinner sig under utveckling och vissa försök att marknadsföra några av dem har gjorts bl. a. i Sverige. Någon mera omfattande försäljning lär dock inte ha kommit till stånd. Videoskivan förutsätter som regel ett förproducerat program. Den medger nämligen inte radering och nyinspelning.

Skivan är lättare och mindre skrymmande än kassetten. En typ av skiva väger exempelvis endast tio gram. En av skivans största fördelar är att den medger att visst avsnitt eller en enstaka bild i inspelningen lätt kan letas upp och visas. Videoskivor som avläses på optisk väg (med laserstråle) kan spelas

upp i slow motion.

Kännetecknande för videomarknaden synes f.n. vara att den tekniska utvecklingen är mycket snabb, medan den kommersiella går relativt trögt. Till det senare kan möjligen ha bidragit de standardiseringsproblem som hänger samman med att nya system presenteras i rask takt.

Bortsett från TV-bolagens professionella användning av videobandspelare är det främst kassetbandspelaren som mera allmänt har tagits i praktiskt bruk i Sverige. Till och med år 1977 har sammanlagt omkring 18 000 kassetbandspelare sålts i landet. Enligt branschens prognos för år 1979 kommer 25 000–30 000 bandspelare att säljas. Fram till år 1977 köpte företag och institutioner det stora flertalet apparater. Därefter har försäljningen till den sektorn legat på cirka 5 000 apparater per år, medan återstoden har gått till enskilda konsumenter. Vid ingången av år 1979 beräknades 35 000 videobandspelare vara i drift i landet.

Erfarenheterna av videokassetternas användning i Sverige och utomlands pekar på att videogrammet kommer att fylla en funktion huvudsakligen när det gäller marknadsföring, utbildning och underhållning. Inom näringslivet har videokassetten kommit till användning på flera håll för intern utbildning, information och säljträning. Bl. a. tillhandahåller Svenska Arbetsgivareföreningen videokassetter åt sina medlemmar. Inom t. ex. bilbranschen har flera företag tagit videokassetter i bruk för utbildning av och information till återförsäljare men även för direktförsäljning till kunder. Bland institutionerna är det främst sjukhus, skolor och bibliotek som har tagit videotekniken i anspråk. Landstingsförbundet, som under många år har använt videogram i sin utbildningsverksamhet, lär vara landets största videoanvändare. Skolan utnyttjar väsentligen program producerade av Sveriges Radio.

I ett särskilt fall har videogrammet kommit till användning för nyhetsförmedling och mera allmänt inriktad samhällsinformation, nämligen inom det videonät som Handelsflottans Kultur- och Fritidsråd byggt upp för att tillgodose sjöfolkets behov. Rådet, som är en statlig myndighet, distribuerar årligen program med en sammanlagd speltid om ca 220 timmar till knappt 200 av handelsflottans fartyg. Inom systemet är drygt 10 000 videokassetter i cirkulation. Programmen tillhandahålls så gott som uteslutande av Sveriges Radio och utgör bandningar från det ordinarie TV-programmet. Två skilda distributionsformer ryms inom systemet. Den ena syftar till att snabbt få ut aktuella, tidsbundna program, t. ex. nyhetsprogram, medan den andra, som är betydligt billigare men långsammare, används för att sprida kultur- och underhållningsprogram m.m. Videogramutredningen har i ett delbetänkande (SOU 1978:8) Svenska videonät utomlands föreslagit en utvidgning av detta videonät så att det kan utnyttjas även av andra grupper av utlands-svenskar.

Den videoindustri som har vuxit fram i Sverige är ännu av relativt begränsad omfattning. Verksamheten består huvudsakligen av programproduktion, överspelning av film till videogram, kopiering och viss distribution. Den nyproduktion av program direkt för videogram som förekommit har i de flesta fall avsett beställda undervisnings-, informations- eller marknadsföringsprogram. Några företag producerar videogram åt Sveriges Radio. Den tämligen blygsamma förlagsproduktion som hittills skett har avsett utbild-

nings- och instruktionsprogram. Produktionen har utgjorts av sådana program som kan vara av intresse för en större krets av företag och har i stort sett riktat sig till dem som uppträtt som beställare av videoprogram.

Av de programproducerande företagen i landet är det stora flertalet eller 25 stycken anslutna till branschorganisationen Sveriges Videoproducenters förening (SVIP). Några av företagen är redan tidigare etablerade i mediebranschen. Andra ägs delvis av medieföretag. Denna anknytning ger en antydning om den syn på arbetet inom mediebranschen som håller på att växa fram, nämligen att valet av framställningsform – videogram, smalfilm, tryckt skrift m. fl. – är en andrahandsfråga för den som vill nå ut med ett budskap. Valet blir beroende av praktiska överväganden i det enskilda fallet och inte av utgivarens inriktning på eller kunskaper om ett visst medium.

Vad gäller den fortsatta utvecklingen på videoområdet har den meningen framförts att videokassetten redan funnit sitt slutliga användningsområde såsom medel för utbildning, intern information och marknadsföring inom företag och institutioner. Med hänsyn till de höga kostnaderna anses kommersiella förutsättningar för produktion avsedd för masskonsumtion inte komma att föreligga inom överskådlig tid. Videoskivan däremot anses från rent tekniska synpunkter ge möjligheter till massproduktion och masskonsumtion. Priset på en skivspelare kan komma att understiga halva kostnaden för en kassettbandspelare. Vid masskonsumtion kan en videoskiva komma att kosta ungefär lika mycket som en gramfonoskiva. Åtskilliga bedömare sätter dock frågetecken för möjligheten att skapa en massmarknad som förutsätter ett stort allmänt intresse att bygga upp personliga samlingar med redan sedda program.

3.4 Fonogram

Thomas Alva Edison uppfann fonografen år 1877. Nästa stora steg i ljudupptagningsteknikens utveckling togs, när grammfonen uppfanns på 1890-talet. Därmed ersattes den ganska obeständiga fonografrullen av grammfonskivan, som tålde ett mycket stort antal uppspelningar och som kunde mångfaldigas i stora serier. Den tekniska vidareutvecklingen tog därefter inte ordentlig fart förrän på 1940-talet, då bandspelartekniken fick sitt genombrott. Något senare introducerades LP-skivan, som innebar en revolutionerande nyhet inom fonogramområdet. Förkortningen LP står för "long playing". De tidigare 78-varvsskivorna – "stenkakorna" – hade en speltid av 3–4 minuter på vardera sidan. LP-skivan har nära tio gånger så lång speltid. Också inspelningstekniken har radikalt förändrats genom att ljud kan registreras magnetiskt med många kanaler på samma band. Ljudupptagningar kan sålunda redigeras i efterhand så att det färdiga fonogrammet kan ge lyssnaren helt andra effekter än det ursprungliga ljud som spelats in. En mera utförlig historik över fonogrammens utveckling finns i konsertbyråutredningens slutbetänkande (SOU 1971:73) *Fonogrammen i musiklivet*.

Fonogram, mångfaldigade för spridning bland allmänheten, är av två huvudtyper, grammfonskivan och ljudbandet. Vardera huvudtypen förekommer i olika varianter. Bland ljudbanden torde numera kassettbandet vara det enda att allvarligt räkna med som massmedium.

Tillverkningen av grammofonskivor tillgår i korthet på följande sätt. Vid inspelningen tas ljudet upp på band. Via graververk överförs det sedan på en lackskiva (matrislack). Från lackskivan framställs på galvanisk väg en fadermatris som är negativ och alltså inte spelbar. Från fadermatrisen framställs på samma sätt en modernmatris som är positiv, spelbar och alltså möjlig att kontrollera. Från modernmatrisen framställs pressmatrisen som är negativ och som används vid pressningen.

Det moderna ljudbandet är ett plastband belagt med finpulvriserad järnoxid eller kromdioxid. Vid inspelning förs elektriska signaler till ett inspelningshuvud i bandspelaren. Inspekningshuvudet består i princip av en elektromagnet. Det elektromagnetiska fält som uppstår när de elektriska signalerna tillförs inspekningshuvudet registreras på bandet som med konstant hastighet förs förbi inspekningshuvudet. Därigenom får det magnetiska skiktet på bandet en magnetisering i takt med signalerna. Vid återgivning av inspekningshuvudet förs bandet förbi ett avspekningshuvud som har en konstruktion liknande inspekningshuvudets. Därvid induceras i avspekningshuvudets lindning en spänning som efter förstärkning och viss korrigerig blir en kopia av den inspelade signalen. Hos enklare bandspelare kombineras ofta inspeknings- och avspekningshuvud. Bandets bredd, 6,25 mm, kan antingen utnyttjas helt, vilket alltid sker vid professionella inspeknings- eller uppdelas i två eller fyra kanaler. Vid stereoinspeknings används dessa parvis till höger och vänster signal.

Det förhållandet att mångfaldigandet är omständligare när det gäller ljudband än i fråga om grammofonskivor är en av anledningarna till att grammofonskivan alltjämt dominerar över ljudbandet på fonogrammarknaden. En annan är att grammofonskivan erbjuder högre kvalitet på det återgivna ljudet än ljudbandet.

Fonogramproduktionen i Sverige domineras starkt av kommersiella intressen. Verksamheten bedrivs som regel av företag i aktiebolagsform. Inom de största producentföretagen har utländska affärsintressen ett avgörande inflytande.

De större producentbolagen är sammanslutna till den svenska gruppen av International Federation of Producers of Phonograms and Videograms (IFPI). Denna organisation har närmast till syfte att tillvarata producenternas intressen gentemot tonsättare, artister osv. Som en motvikt eller ett alternativ till IFPI har ett antal mindre, främst s. k. progressiva producentbolag bildat sammanslutningen Nordiska icke-kommersiella fonogramproducenters förening (NIFF).

Förutom de IFPI- och NIFF-anslutna bolagen finns tre mera betydande fonogramproducenter: Svenska tonsättares internationella musikbyrå (STIM), Sveriges Radio och Institutet för rikskonserter. Dessa samarbetar i avsevärd utsträckning dels med varandra, dels med andra organisationer inom det svenska musiklivet. Rikskonserterns verksamhet finansieras till helt övervägande del med statsanslag.

De flesta svenska fonogramproducenterna är små och står utanför såväl IFPI som NIFF.

Vad gäller distributionen förekommer inget egentligt grossisthandelsled inom fonogrambranschen. Producenterna svarar sålunda till övervägande delen själva för det ledet i distributionen. De största IFPI-anslutna företagen

har emellertid i egenskap av distributörer bildat en intresseorganisation, Grammofonleverantörernas förening (GLF), som bevakar medlemmarnas intressen gentemot bl.a. återförsäljare och myndigheter.

De utövande kostnärernas intressen gentemot fonogramproducenterna tas till vara av Svenska artisters och musikers intresseorganisation (SAMI). Den organisationen är gemensam för Svenska musikerförbundet och Svenska teaterförbundet.

Fonogramproduktionen är starkt beroende av dyrbara tekniska hjälpmedel, främst inspelningsstudios och reproduktionsanläggningar. De större producenterna har tillgång till egen teknik, medan de mindre måste anlita utomstående tjänster. Sålunda äger det multinationella företaget EMI Ltd Svenska AB ett skivpresseri i Åmål, där de flesta grammofonskivorna för den svenska marknaden massreproduceras. De "progressiva" bolagen äger dock ett litet presseri i Östersund. Sveriges Radio kan i viss utsträckning ställa inspelningsteknik till förfogande för fonogramproducenter, som inte har egen utrustning.

I motsats till inspelningsapparaturen är uppspelningsanordningar för fonogram relativt billiga. Grammofonen och bandspelaren har också blivit var mans egendom. Årligen säljs i Sverige ungefär 250 000 grammofonanläggningar och 300 000 bandspelare.

År 1977 såldes 17 miljoner grammofonskivor och 3,8 miljoner inspelade ljudband i landet. Försäljningen avsåg till den utan jämförelse största delen inspelad musik. En mycket grov uppskattning ger vid handen att fonogram med annat innehåll – t. ex. språkkurser, reklam, ljudillustrationer och lyrik – endast säljs i några 10-tal tusen exemplar per år.

I förhållande till den stora mängd fonogram som sprids i samhället får framställningsformen anses ha begränsad betydelse som medium för opinionsbildning och informationsverksamhet. Viktigast torde vara den opinionsbildning som sker genom textinnehållet i sång. I kombination med musik får budskap i sådan form ofta stor genomslagskraft. Förmedling av information i form av enbart inspelat tal förekommer dock i viss utsträckning. Exempel på detta utgör taltidningar för hörselskadade samt kommentarer inspelade på ljudkassett till bildband och till tryckta skrifter.

3.5 Teater

Teatern har ursprungligen utvecklats ur religiösa dansriter. De former teatern erhöll under den antika kulturens blomstring i Grekland och Rom präglar den i väsentliga delar ännu idag. Den svenska teatertraditionen går tillbaka till 1500-talet.

Först under 1700-talet fick mediet någon större betydelse i Sverige genom utländska, främst franska, teatergruppers verksamhet här. Gustav III får anses vara den svenska teatertraditionens grundläggare. Under 1900-talet har teaterkonsten fått en betydande bredd i vårt land.

Förr vände sig teatern huvudsakligen till publik ur de högre samhällsskikten. Under de senaste decennierna har den undergått en förändring i det avseendet. Genom förnyelse av ämnesval och uttrycksformer har teatern kommit att i allt större utsträckning användas som medium för information

och debatt i samhällsfrågor. I kanske ännu högre grad beror dess ändrade funktion på nya sätt att skaffa publik. I stället för att söka locka publiken till teatern har teatern i ökad omfattning börjat söka upp publiken. Teaterns möjligheter att förmedla information till allmänheten och påverka den allmänna opinionen har ökat avsevärt.

Så gott som all teaterverksamhet av mera stadigvarande art bedrivs i ordnade associationsrättsliga former. Associationsformerna skiftar mycket och omfattar aktiebolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser. Teatrar under direkt kommunal eller landstingskommunal ledning förekommer. Men det finns också annan teaterverksamhet.

Man kan göra en grov uppdelning av de olika organisationerna för yrkesmässig teaterverksamhet i två huvudtyper, "institutionsteatrar" och "gruppteatrar". De sistnämnda kan i sin tur delas upp i fria grupper och grupper som arbetar tämligen självständigt inom en institution.

Inom institutionsteatern är beslutsprocessen i stort hierarkiskt ordnad. Verksamheten leds av styrelsen och en teaterchef. Under teaterchefen finns dessutom inom större teaterföretag befattningshavare med mera avgränsade befogenheter. Den egentliga teaterproduktionen omhänderhas av regissörer och skådespelare under medverkan av andra yrkeskategorier som scenografer, scenarbetare, snickare m. fl.

Den formella beslutanderätten i fråga om repertoaren ligger hos styrelsen, men teaterchefen är den som reellt har det avgörande inflytandet. Tidigare fanns inom institutionsteatrarna repertoarråd, som egentligen var ett rådgivande organ, bestående av företrädare för de flesta yrkeskategorierna inom teatern. Rådets uppgifter har numera övertagits av de s. k. MBL-delegationerna.

Vid några större teatrar har på senare tid inrättats befattningar som producent. Producenten har administrativa och samordnande uppgifter, som tidigare låg på regissören.

Vad som nu har sagts om institutionsteatrarnas organisation gäller givetvis inte generellt; förhållandena skiftar från teater till teater beroende på storlek och annat.

Inom gruppteatern utförs allt arbete kollektivt på det sättet att ingen har viss befattning eller utför bara vissa sysslor inom teaterproduktionen. Visserligen utses hos de fria grupperna innehavare av olika poster inom den associationsrättsliga organisation, i vilken verksamheten bedrivs, men posterna byts ofta och saknar reell betydelse. I fråga om såväl administration och ekonomi som själva teaterproduktionen fattas viktigare beslut på stormöten.

Amatörteater bedrivs inom amatörteaterföreningar eller i lösligt sammansatta sällskap. Ett 60-tal sådana föreningar är anslutna till Amatörteatrarnas Riksorganisation. Föreningarna svarar inte bara för teaterproduktion utan också för viss studieverksamhet.

Det finns anledning att skilja mellan den som arrangerar och den som producerar en föreställning. Riksteatern står t. ex. mycket sällan som arrangör för sina många produktioner. I stället är det oftast en lokal teaterförening som arrangerar Riksteaterns produktioner. Också t. ex. en stadsteater brukar ibland stå som arrangör av föreställningar som någon annan teater har producerat.

Teaterverksamhetens omfattning i landet kan belysas med några siffror. De statliga och statligt understödda teatrarna, dvs. Operan, Dramaten och Riksteatern samt 15 regionala och lokala teatrar, gav budgetåret 1977/78 12 608 föreställningar med en sammanlagd publik på närmare 3 miljoner personer. De 44 teater-, dans- och musikteatergrupper som fick statligt verksamhetsbidrag gav samma år något mer än 5 000 föreställningar och besöktes av närmare 860 000 åskådare. Flertalet fria teatergrupper – 50 stycken – som arbetar yrkesmässigt är anslutna till Teatercentrum. Dessa grupper visade år 1977 närmare 5 000 föreställningar och bedöms ha cirka 20 % av den totala teaterpubliken i landet. Omkring hälften av grupperna får statsbidrag.

Ytterst få teatrar förmår att själva finansiera mer än en del av sin verksamhet. De statliga och statligt understödda teatrarna hade budgetåret 1977/78 intäkter på cirka 423 miljoner kr, varav närmare 270 miljoner utgjorde statliga och 100 miljoner kommunala bidrag. Verksamhetsbidragen till övriga teater-, dans- och musikteatergrupper från stat och kommuner uppgick samma år till ungefär 5,2 miljoner kr.

3.6 Utställningar

3.6.1 *Kort historik*

I dagens samhälle utnyttjas utställningen på de mest skiftande kulturområden. Så har det inte alltid varit. Utställningar av t. ex. idé- eller debattkaraktär är av relativt sent datum. Ännu i början av 1900-talet förekom vid sidan av museiverksamheten i huvudsak bara sådana utställningar som hade till ändamål att presentera hantverks- och industriprodukter samt konst- och konsthantverksalster.

Industri- och hantverksutställningarna har sitt ursprung i medeltidens marknader och varumässor. På 1700- och 1800-talen växte på dessa områden en omfattande utställningsverksamhet fram. Syftet var bl. a. att spegla och stimulera den tekniska utvecklingen. Nationella och internationella industriutställningar hölls i ett stort antal städer världen över. Inom näringslivet anordnades branschvisa utställningar i stor omfattning. Även om de nu avsedda utställningarna hade sin tyngdpunkt på det tekniska området förevisades också resultat av t. ex. kulturellt och vetenskapligt arbete. Under 1900-talet har utställningsverksamheten rörande industri- och hantverksprodukter knutits fastare till näringslivet och fått en mera utpräglat merkantil inriktning.

Konstutställningen kan sägas ha uppkommit som en följd av akademiväsendet, som kom till under 1600-talet. Till de första konstutställningarna hörde de som akademien i Paris höll med början 1673. Verksamheten spred sig därefter till andra länder. I Sverige ordnade konstakademien utställningar från 1780-talet.

Utställningsväsendet hade på detta område till en början en mer eller mindre officiell prägel genom anknytningen till akademierna. Under 1800-talet vidgades verksamheten genom tillkomsten av grupp- och separatutställningar. Samtidigt växte de första konstföreningarna fram. De skulle väcka och underhålla konstintresset hos en större allmänhet.

Museet i egentlig mening är – även om det äldsta daterar sig till slutet av 1600-talet – den yngsta av de hittills berörda utställningsformerna. Först under 1800-talet inrättades museer i större omfattning. Dessförinnan hade, med ursprung i privata naturalie- och kuriosasamlingar, endast enstaka offentliga museer som exempelvis British Museum öppnats.

I Sverige överfördes de statliga konstsamlingarna år 1866 till det då öppnade Nationalmuseum. År 1873 öppnade Artur Hazelius den Skandinavisk-etnografiska samlingen, sedermera Nordiska museet. Med utställningar som hade formen av folklivsscener och miljöbilder påbörjade Hazelius den utveckling av utställningens former som alltjämt pågår. Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet inrättades i Stockholm och övriga landet ett stort antal museer, flertalet i offentlig regi.

För omkring 30 år sedan började de relativt snäva ramar inom vilka utställningsväsendet dittills hållit sig att sprängas. Utställningens traditionella roll – att för beskådande tillhandahålla systematiskt ordnade föremål från visst ämnesområde – har därefter i växande grad vidgats genom att utställningen tagits i anspråk som ett medel att framföra åsikter och göra inlägg i samhällsdebatten.

3.6.2 Utställningsväsendets arbetsformer

Som framgått är utställningsverksamheten i Sverige både omfattande och varierad. Den tycks också vara i snabb tillväxt. Det är därför inte möjligt att i detta sammanhang ge någon ens tillnärmelsevis fullständig bild av dess organisation och arbetsformer. En översiktlig beskrivning skall dock lämnas.

Staten och kommunerna svarar för en betydande del av utställningsväsendet i landet.

Bland de statliga institutioner som arbetar med utställningar intar Stiftelsen Riksutställningar en särställning. Riksutställningar har som huvudsaklig uppgift att främja utställningsväsendet genom att själv anordna och distribuera utställningar och genom att lämna råd och bistånd till andra producenter på området.

Årligen produceras av Riksutställningars egen personal eller i samarbete med utomstående, såsom museer, enskilda konstnärer, bildningsorganisationer och andra, cirka 30 utställningar. Organisationens katalog upptar närmare 175 titlar. Utställningarna, som alla är vandringsutställningar, behandlar vitt skilda ämnesområden. De hyrs och visas av främst kommunala institutioner som skolor och bibliotek men även i viss mån av företag och organisationer. Budgetåret 1977/78 visades utställningar producerade av Riksutställningar vid drygt 2 000 tillfällen.

Vid sidan av Riksutställningar är det främst centralmuseerna – Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet, Statens historiska museum m. fl. – som på det statliga området svarar för en mera organiserad utställningsverksamhet. Staten har också det ekonomiska ansvaret för några som stiftelser organiserade museer och lämnar statsbidrag till ett antal mindre museer.

Förutom permanenta utställningar (basutställningar) ordnar museerna i stor utsträckning tillfälliga utställningar och vandringsutställningar. De statliga museerna producerar årligen ungefär 100 vandringsutställningar som

visas på närmare 500 platser. Produktionen av utställningar ombesörjs huvudsakligen av museernas egen personal.

En inte obetydlig utställningsverksamhet bedrivs dessutom av skilda statliga myndigheter och andra organ som ett led i informationen om den egna verksamheten.

Omfattningen av den kommunala utställningsverksamheten växlar från ort till annan. Alla kommuner torde åtminstone i viss utsträckning anordna utställningar på bibliotek och i skolor. Flera har också egna konsthallar eller museer. Som ett exempel på omfattningen av kommunal utställningsverksamhet kan nämnas att Södertälje kommun år 1978 visade ca 50 utställningar i varierande storlek i kommunens konsthall, museum och bibliotek. Siffran torde ligga över genomsnittet för landets kommuner.

En särställning bland de kommunala institutioner som arbetar med utställningar intar Kulturhuset i Stockholm. Där visar man årligen omkring 75 utställningar från olika ämnesområden.

De utställningar som visas i kommunal regi produceras ofta helt eller delvis av kommunens egen personal, ibland i samarbete med enskilda organisationer. I betydande utsträckning lånar man dock in vandringsutställningar eller upplåter lokaler för fristående utställare.

Vandringsutställningar visas ofta i skolorna. Där produceras också utställningar i olika ämnen som elevarbeten.

Flertalet av de statliga institutioner som bedriver utställningsverksamhet leds av en styrelse. De kommunala institutionerna sorterar oftast under kommunernas kulturnämnder. I vissa fall finns särskilda nämnder – konsthallsnämnder, museinämnder e. d. Vanligtvis beslutar styrelsen eller nämnden i frågor som rör institutionens inriktning i stort. Inte sällan, främst på det kommunala området, beslutar den i vart fall formellt även om varje enskild utställning. I övrigt fattas beslut om enskilda utställningar av institutionschefen eller av flera tjänstemän gemensamt vid någon form av planeringssammanträde. Ett vanligt förfarande är att en projektledare eller internt ansvarig utses för varje utställning oavsett om den produceras inom institutionen eller inte.

Utanför det statliga och kommunala området förekommer utställningsverksamhet i fastare former främst inom enskilda kulturorganisationer och föreningar. Dessa åtnjuter i stor utsträckning statliga eller kommunala stöd. I vissa fall är de även underkastade viss offentligrättslig reglering. Exempel härpå utgör läns museerna som drivs i förenings- eller stiftelseform. Vid dem produceras egna utställningar, såväl stationära som vandringsutställningar. Dessutom visas och distribueras utställningar som producerats av utomstående, bl.a. Riksutställningar. Såsom exempel på omfattningen av verksamheten kan nämnas att Västerbottens museum i Umeå visar omkring 30 utställningar årligen. Bredden på utbudet är stor.

Av landets cirka 125 konstföreningar driver flera egna konsthallar och museer. Föreningarna arrangerar en mycket stor del av utställningarna inom det konstnärliga området.

Bland övriga enskilda utställningsarrangörer märks folkbildningsorganisationerna. De producerar ofta utställningar i samarbete med statliga och kommunala institutioner.

På senare tid har utställningen tagits i anspråk av en stor krets mer eller

mindre fast organiserade grupper för åsikts- och opinionsbildning i samhällsfrågor. Grupperna ordnar utställningar om miljövärd, bostadsförhållanden, arbetsfrågor, politiska förhållanden i främmande länder, u-hjälp m. m. Dessa utställningar visas ofta i lokaler som har ställts till förfogande av statliga eller kommunala organ; det förekommer också att man ställer ut på gator och torg och på andra ställen. Det är svårt att bilda sig någon säker uppfattning om hur omfattande verksamheten är. Man kan anta att den är stor och växande.

Slutligen kan nämnas att det inom näringslivet förekommer en tämligen livlig utställningsverksamhet med debatterande och opinionsbildande syfte, vid sidan av det stora antalet varumässor och liknande, rent kommersiella utställningar.

3.7 Sammankomster och demonstrationer

3.7.1 *Sammankomster*

De framställningsformer som har behandlats i det föregående kan relativt lätt särskiljas och deras typiska funktionssätt och användningsområden kan åtminstone i stora drag beskrivas. När det gäller sammankomster ställer sig saken annorlunda.

Sammankomster kan vara av vitt skilda slag och äga rum i de mest varierande syften. Begreppet inrymmer några av de redan berörda uttrycksformerna, nämligen teater- och biografföreställningar liksom annan offentlig uppspelning av bild- eller ljudupptagningar. Det omfattar även en hel rad tillställningar där inslaget av opinionsbildning är obefintligt och syftet uteslutande är att bereda deltagarna underhållning, sysselsättning eller förströelse. Dessa senare sammankomster har ett begränsat intresse från yttrandefrihetssynpunkt.

Flera andra slag av sammankomster fyller dock en mycket betydelsefull funktion som forum för meningsutbyte och förmedling av åskådningar och åsikter, nämligen politiska och religiösa möten, opinionsmöten och sammankomster för föredrag, föreläsningar eller uppläsning av litterära verk m.fl. liknande. Här åsyftas alltså i stort sett sådana sammankomster som avses i 2 kap. 1 § RF. I bestämmelsen sägs den mötesfrihet som varje medborgare är tillförsäkrad gentemot det allmänna bestå i frihet att anordna och bevista "sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk". Sammankomster av den typen är säkerligen den ursprungligaste och i många fall den mest okomplicerade vägen att nå en större publik eller offentligheten med budskap.

De yttranden som framförs genom press, radio, teater, utställningar och ljud- eller bildupptagningar är vanligtvis mer eller mindre väl fixerade på förhand. Varje särskilt yttrande framstår för publiken som en meningsyttring framförd från en eller ett fåtal personer. Visserligen kan också sammankomst mycket väl ha den utformningen att endast en eller ett fåtal personer yttrar sig och därvid företräder en gemensam uppfattning. Exempel på detta kan vara gudstjänster eller föreläsningar. De yttranden som fällt kan också vara förberedda i form av manuskript eller föreläsningstext. Vanligare torde dock vara att en sammankomst äger rum för att bereda flera personer tillfälle att yttra sig – att ställa frågor eller framföra egna åsikter – och att en stor del av

de yttranden som fällt inte är bestämda och än mindre fixerade på förhand.

Genom att sammankomsten ger dessa möjligheter för flera att framföra spontana yttranden intar den från yttrandefrihetssynpunkt en särställning bland de olika uttrycksformerna. I det stora flertalet fall är det knappast möjligt för en enda person att råda över vad som framförs vid sammankomsten.

3.7.2 *Demonstrationer*

Demonstrationen har en central plats i arbetarrörelsens historia och traditioner. Under senare tid har den blivit ett allt oftare använt instrument för att framföra åsikter och meningar. Det har blivit allt vanligare att uppfattningar och krav i utrikespolitiska, fackliga och andra samhällliga frågor förs fram vid demonstrationer. I Stockholm är demonstrationer en nästan daglig företeelse. Genom möjligheterna att välja lämplig tid och plats för manifestationen kan man uppnå en betydande genomslagskraft. Budskapen framförs på plakat och banderoller och genom talkörer.

Demonstrationen kan ses som en särskild form av sammankomst. Vissa skillnader i det typiska funktionssättet finns dock. Medan de yttranden som fällt vid en sammankomst i första hand riktar sig till övriga deltagare och många gånger ger uttryck för skilda åsikter, framför deltagarna i en demonstration normalt sett en gemensam uppfattning till utomstående. Till skillnad från sammankomsten kan demonstrationen genomföras av en ensam person.

3.7.3 *Grundlagsskyddet för mötes- och demonstrationsfriheterna m. m.*

Utöver de under 3 inledningsvis berörda bestämmelserna i 2 kap. RF finns inga särskilda regler om yttrandefriheten vid sammankomster och demonstrationer. Liksom i fråga om flertalet övriga framställningsformer är alltså yttrandefriheten i dessa fall underkastad de villkor som den allmänna straff- och processrätten ställer upp.

Rätten att hålla sammankomster eller att ordna demonstrationer som medel för yttrandefriheten skyddas dock av bestämmelserna i RF om mötes- och demonstrationsfrihet och den lagstiftning i övrigt – främst lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (LAS) – som angår rätten att anordna sammankomster. Friheten att yttra sig på ett möte eller vid en demonstration är oupplösligen förenad med möjligheterna att få mötet eller demonstrationen till stånd.

Enligt 2 kap. 1 § 3 RF är mötesfriheten en frihet att anordna och bevisa sammankomst för upplysning, meningsyttring eller liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Alla slag av sammankomster berörs alltså inte av RF:s regler. Utanför grundlagsskyddet lämnas renodlade nöjeställningar och liknande.

Tanken är att sådana sammankomster som avser framförande eller mottagande av yttranden som skyddas av reglerna om yttrande- och informationsfriheten i RF också skall omfattas av skyddet för mötesfriheten. Det skyddade området innefattar bl. a. politiska och religiösa möten, teater-

och biografföreställningar, konserter, sammankomster för föredrag, föreläsningar och uppläsning av litterära verk. Såväl enskilda som allmänna möten avses.

Demonstrationsfriheten beskrivs i 2 kap. 1 § 4 som en frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats.

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får som tidigare sagts inskränkas genom lag på samma sätt som övriga icke absoluta rättigheter i 2 kap. RF.

Särskilt för mötes- och demonstrationsfriheterna gäller dessutom enligt 2 kap. 14 § 1 st. att begränsningar får göras endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller trafiken eller för att motverka farsot.

De viktigaste begränsningarna av mötes- och demonstrationsfriheterna i vanlig lag följer av bestämmelserna i LAS. Denna lag är tillämplig på allmänna sammankomster som hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmänna eller enskilda angelägenheter, eller som är att hänföra till föreläsning eller föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsutövning. Den skall också tillämpas på allmänna teaterföreställningar, konserter, biografföreställningar och andra sammankomster för framförande av konstnärligt verk (1 §). Lagen berör alltså inte enskilda sammankomster.

Om det finnes påkallat av hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden eller farsot, kan regeringen enligt 2 § LAS förordna att allmän sammankomst inte får hållas inom visst län eller del av länet. Regeringen kan överlåta sina befogenheter till länsstyrelsen. Bestämmelsen gäller alla slag av allmänna sammankomster oavsett var de avses äga rum.

En allmän sammankomst som skall hållas på en gata, ett torg eller någon annan allmän plats eller på en allmän väg e. d. får inte äga rum utan tillstånd av polismyndigheten. Tillstånd får dock vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning (3 §). Ansökan om tillstånd skall innehålla uppgift om bl. a. tid och plats för sammankomsten samt dennas art och huvudsakliga utformning. Polismyndigheten kan förelägga anordnaren att lämna de kompletterande upplysningar som behövs eller själv skaffa dem. Men anordnaren får inte föreläggas att lämna uppgifter om innehållet i föredrag, tal eller annan muntlig framställning som skall förekomma vid sammankomsten (5 §). Det sista ledet i bestämmelsen är tillkommet för att skydda yttrandefriheten.

Vill någon anordna en allmän sammankomst utomhus på någon annan plats inom stads- eller byggnadsplanlagt område än där tillstånd krävs fordras en förhandsanmälan till polismyndigheten. Om det oundgängligen erfordras för ordningens upprätthållande kan länsstyrelsen utsträcka kravet på anmälan till att gälla sammankomster även på annan plats (4 §). Anmälan skall innehålla samma slags uppgifter som ansökan enligt 5 §.

Polismyndigheten kan inställa eller upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid med ett generellt förbud enligt 2 § eller med ett beslut att den inte får äga rum. Polismyndigheten kan också upplösa en sammankomst som föranleder svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande. I de senare fallen får åtgärden dock tillgripas endast om syftet inte kan nås med andra

medel (10 §). Bestämmelsen leder till att en sammankomst, för vilken tillstånd överhuvudtaget inte har sökts, bara undantagsvis kan upplösas.

Enligt 11 § LAS får polismyndigheten slutligen förbjuda förnyande av en allmän sammankomst som har visat sig föranleda svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande. En förutsättning är dock att detta inte kan förebyggas genom ordningsföreskrifter eller andra åtgärder.

Vid sidan av LAS förekommer begränsningar i mötes- och demonstrationsfriheterna dels i smittskyddslagstiftningen, dels i brottsbalkens krigsartiklar.

I 11 § smittskyddslagen (1968:231) föreskrivs bl.a. att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen kan förordna om isolering av befolkningen inom ett visst område eller om någon därmed jämförbar åtgärd, om det är påkallat av särskilda skäl för att hindra utbredningen av allmänfarlig sjukdom. Vidare innehåller 4 § smittskyddskungörelsen (1968:234) en bestämmelse om att länsstyrelsen kan förordna att allmänna sammankomster inte får hållas inom länet eller del därav när det är påkallat med hänsyn till förekomsten av allmänfarlig sjukdom.

22 kap. 7 § brottsbalken upptar brottet olovlig sammankomst. Det består i att krigsmän under beredskapstillstånd eller då riket är i krig obehörigen håller sammankomst rörande ämne genom vars avhandlande lydnadsbrott eller rymning lätt kan föranledas eller fruktan eller misströstan kan utbredas hos krigsmännen.

4 Möjligheterna att överföra TF:s principer till andra uttrycksformer

TF ger ett särskilt skydd åt nyhetsförmedling och opinionsbildning genom tryckta skrifter.

Ett inslag i det skyddet är att det allmännas möjligheter att i förväg ingripa mot förmodade brott är i hög grad begränsade. All förhandsgranskning av skrifter före tryckningen eller utgivningen är uttryckligen förbjuden. Detsamma gäller andra hinder som har samband med skrifternas innehåll.

En del av det speciella tryckfrihetsrättsliga skyddet är de straffrättsliga reglernas särskilda stabilitet. Strafflag i allmänhet kan skärpas av riksdagen genom ett enkelt beslut, men bestämmelserna om tryckfrihetens innehåll är av grundlags karaktär. De kan därför ändras i skärpande riktning endast genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Undantag finns dock (se under 4.3).

En grupp av skyddsregler koncentrerar ansvarigheten för skrifers innehåll till principiellt en enda person. I motsvarande mån skyddas andra medverkande mot ingripande från det allmännas sida. De får också rätt att vara anonyma.

Särskilda skyddsregler har samband med proceduren vid straffrättsliga ingripanden: beslut om tvångsmedel och åtal skall fattas av särskilda organ och i särskild ordning, den tilltalade har en ovillkorlig rätt att få skriftens brottslighet prövad i särskild ordning – av jury – och de prövande organen skall följa särskilda principer, som syftar till att främja yttrandefriheten.

Vår huvuduppgift är att undersöka i vad mån TF:s skyddssystem kan göras tillämpligt i fråga om andra metoder för information eller opinionsbildning. En första utgångspunkt är att de tryckta skrifterna inte i något hänseende skall få sitt skydd försvagat. TF:s utvidgning till att gälla andra uttrycksformer får således inte leda till att skyddet för tryckning, utgivning och spridning av tryckta skrifter tunnas ut. En andra utgångspunkt är att varje uttrycksform skall få största möjliga skydd. En tredje utgångspunkt är att skyddet kan tänkas ha karaktären av ett erbjudande. Möjligheten till ensamansvar kan t. ex. utsträckas till alla uttrycksformer där det praktiskt går att hantera ansvaret. Men det behöver inte göras till en tvingande ordning över hela tillämpningsområdet. En viss valfrihet kan ges, bl. a. inom teatern.

Ändamålet med framställningen i det följande är att undersöka vilken räckvidd och innebörd de tryckfrihetsrättsliga principerna kan få med avseende på andra offentliga uttrycksformer än tryckta skrifter.

4.1 Censurförbud m. m.

Det för tryckfriheten centrala förbudet mot censur och mot andra hindrande åtgärder finns i 1 kap. 2 § TF:

Någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav må ej förekomma.

Ej heller vare tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skriffs innehåll, genom åtgärd som icke äger stöd i denna förordning, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.

Vidare tillförsäkras i 4 kap. 1 § TF varje svensk medborgare eller svensk juridisk person "rätt att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster". En motsvarande rätt att "till salu hålla, försända eller annorledes sprida tryckta skrifter" är inskriven i 6 kap. 1 § TF. Bestämmelserna är ett uttryck för den s. k. etableringsfriheten.

De båda bärande principerna om förbud mot censur och andra hindrande åtgärder och om etableringsfrihet har nära samband och går åtminstone delvis in i varandra. En gränsdragning mellan frågor som bör anses röra den ena eller den andra principen måste bli något godtycklig. I det här avsnittet behandlas dels vissa frågor som uppenbarligen har samband med förbudet mot censur, dels vissa frågor som anses ha anknytning till det i 1 kap. 2 § 2 st. TF upptagna förbudet mot andra hindrande åtgärder.

4.1.1 *Censurförbud*

Censur innebär att ett yttrande granskas av en myndighet, innan det når en tilltänkt mottagare. Syftet med censur är att förhindra att vad som går fram till mottagaren har ett innehåll eller en utformning som från granskarens synpunkt sett inte kan godtas. Genom censur kan exempelvis de styrande i en stat försöka hindra att oppositionella yttranden sprids bland invånarna och att tankeinnehållet i sådana yttranden får fäste.

Frihet från förhandsgranskning är en central del av friheten "att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor" (2 kap. 1 § 1 RF). Såvitt gäller rätten att yttra sig genom tryckt skrift finns ett uttryckligt förbud mot förhandsgranskning i 1 kap. 2 § 1 st. TF. Ett motsvarande förbud råder på radions och televisionens område. Bestämmelsen finns i 8 § radiolagen; den saknar alltså grundlagskaraktär. Ett visst skydd mot censur, inte heller det av grundlagskaraktär, finns för andra uttrycksformer i LAS.

I fråga om film som visas offentligt vid biograföreställning är censur påbjuden genom biograförordningen. Censurbestämmelserna där har stöd i punkt 4 av övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i RF.

Ett förbud i grundlag mot förhandsgranskning av offentliga framställningar i allmänhet skulle innebära en förstärkning av skyddet för yttrandefriheten. Det möter enligt vår mening inte heller några lagtekniska problem.

Förbud mot förhandsgranskning bör alltså gälla yttranden som är avsedda att framföras offentligt. Enskilda yttranden har redan nu ett grundlagsskydd genom bestämmelserna i 2 kap. RF om förtroligt meddelande. Förbudet bör riktas bara till myndigheter och andra allmänna organ.

En film får inte visas vid biograföreställning, om den inte dessförinnan har godkänts av statens biografbyrå. Filmcensuren infördes i Sverige år 1911 vid tiden för biografilmens genombrott. Dess fortbestånd har sedan länge varit föremål för debatt. Filmcensurutredningen föreslog 1969 att vuxencensuren skulle avskaffas. MMU lämnade öppet om filmcensuren skulle bestå eller inte.

I direktiven för vårt arbete har departementschefen anført att vi bör överväga om det finns tillräckliga skäl att behålla någon form av vuxencensur men att det synes vara ganska klart att viss barnensur behövs. Om utredningen skulle stanna för att vuxencensuren bör avskaffas, får den enligt departementschefen bl. a. överväga om i stället möjligheterna till efterhandsingripanden bör utvidgas i någon mån genom en bestämmelse rörande pornografi och våldsframställningar.

Syftet med betänkandet är att undersöka möjligheterna att med TF som mönster få till stånd en grundlagsreglering som omfattar också andra uttrycksformer än tryckta skrifter. Den undersökningen kan genomföras utan att man i detta sammanhang går närmare in på frågan om filmcensuren.

4.1.2 Skydd mot andra hinder

Förhandsgranskning är inte det enda sättet för dem som har makten i ett samhälle att hindra medborgarna att yttra sig offentligt. Spärrar kan upprättas på flera olika punkter längs kommunikationsvägarna.

Ett sätt att spärra är att inskränka rätten att använda ett visst uttrycksmedel. Inskränkningen kan också avse bara ett led i ett framställningsförfarande. Som tänkta exempel kan nämnas att det skulle fordras tillstånd av myndighet för att tillverka transistorapparater, videoband eller grammofonskivor. Genom detta slag av åtgärder, som kan framställas som inslag i näringspolitiken, begränsas möjligheterna att komma till tals offentligt. Vi återkommer till dessa frågor under 4.2.

Skatter och stödåtgärder

Det har ifrågasatts i vad mån skatter på offentliga framställningar och ekonomiskt stöd från det allmänna till sådana framställningar är förenliga med förbudet mot hindrande åtgärder.

Frågan om stödåtgärder togs upp av Svenska tidningsutgivareföreningen vid remissbehandlingen av 1944 års tryckfrihetssakkunnigas betänkande. Föreningen framhöll att statsmakterna kan ingripa med stödåtgärder till förmån för viss tidning eller grupp av tidningar och utforma dem så att de indirekt blir till hinder för tryckning, utgivning eller spridning av annan tidning. Föreningen ansåg att sådana stödåtgärder inte borde få förekomma i fråga om opinionsbildande publikationer.

Departementschefen anförde i propositionen (1948:230) med förslag till TF (s. 111):

Med anledning av vad tidningsutgivareföreningen anført om statliga stödåtgärder till förmån för vissa opinionsbildande publikationer må framhållas att stadgandet (1 kap. 2 § 2 st. TF) icke åsyftar åtgärder av detta slag; det hindrar icke ett motarbetande av viss

tryckt skrift genom framställning, utgivning och spridning av andra tryckta skrifter, även om sådana åtgärder från det allmännas sida eljest i vissa fall kunna framstå som olämpliga.

MMU lämnade en redogörelse för uttalanden som gjorts om TF:s räckvidd i fråga om presstöd och annonsskatt (s. 97 ff.). För egen del uttalade utredningen härom (s. 103):

Vad angår stödåtgärder från samhällets sida syftar dessa till att möjliggöra en bred yttrandefrihet och att motverka koncentrationstendenser till skada för yttrandefriheten. De ekonomiska svårigheter som massmedierna och kulturlivet överhuvud arbetar under har lett till att på senare tid åtskilliga stödåtgärder vidtagits och ytterligare är under förberedande. Sådana åtgärder är alltså yttrandefrihetens intresse, och enligt MMU bör man därför se positivt på dem. Enligt MMU:s mening kan något hinder mot stödåtgärder av nu ifrågavarande slag inte anses följa av ett grundlagsstadgande om förbud mot hindrande åtgärder, även om för särskilda delar av kulturlivet stödåtgärderna skulle bygga på ett visst kvalitetskrav. Det bör emellertid framhållas att dylika stödåtgärder inte får utformas eller tillämpas så, att de utgör ett ingrepp i den i en demokrati självklara rätten att framföra skilda åsikter.

Vad gäller skatter vill MMU påpeka, att det förhållandet att exempelvis olika slag av tidskrifter beläggs med olika skatt i och för sig inte är tillräckligt för att hinder skall anses föreligga för utgivning av de mera drabbade skrifterna. Ett hinder i grundlagens mening torde däremot kunna föreligga om skatten når sådan höjd att den blir ett hot mot skriftens spridning.

1944 års tryckfrihetssakkunniga uttalade (SOU 1947:60 s. 211) angående innebörden av 1 kap. 2 § 2 st. TF i fråga om skatter:

En annan begränsning i stadgandets tillämplighet innefattas däri att åtgärden måste menligt påverka skriftingens tryckning, utgivning eller spridning. I lagtexten har denna menliga påverkan betecknats såsom hinder. För att hinder skall anses föreligga bör ej fordras att det är av sådan absolut karaktär att det medför omöjlighet för tryckning, utgivning eller spridning överhuvudtaget. Även ett partiellt hinder, exempelvis omöjliggörande av försäljning på viss plats, faller under lagrummet. Vidare måste, även om åtgärden icke omöjliggör den verksamhet varom är fråga, de ekonomiska återverkningarna tilläggas betydelse. Äro dessa av den ingripande verkan att verksamhetens fortsättande icke kan anses ekonomiskt berättigad, bör hinder som avses i lagrummet anses föreligga.

Bestämmelsen i 1 kap. 2 § 2 st. TF kan enligt utredningens mening föras över till en ny yttrandefrihetsgrundlag och göras tillämplig på alla slags uttrycksformer. Därigenom blir det förbjudet – i den utsträckning som angetts i förarbetena till TF – att belägga offentliga yttranden med skatter eller andra offentlighetsrättsliga pålagor.

Vad sedan angår allmänna organs stödåtgärder delar vi MMU:s uppfattning att man bör se positivt på dem. Sådana åtgärder kan verksamt bidra till en bred och mångsidig användning av yttrandefriheten. Det bör påpekas att det mot bakgrunden av det förut återgivna departementschefsuttalandet under förarbetena till TF knappast kan hävdas att bestämmelsen i 1 kap. 2 § 2 st. är tillämplig på sådana åtgärder.

Det allmänna bör inte genom åtgärder av ekonomisk art vare sig gynna eller missgynna vissa slag av yttranden i syfte att ge den offentliga debatten en viss inriktning. En ekonomisk åtgärd som har till syfte att försvåra vissa offentliga framställningar måste under alla förhållanden betraktas som

oacceptabel, även om framställningarna allmänt ogillas. Ett sådant syfte får tillgodoses bara genom åtgärder i den ordning som är föreskriven för ingrepp mot missbruk av yttrandefriheten. Följaktligen bör varje beslut av ett allmänt organ om en ekonomisk åtgärd med verkningar för offentliga framställningar föregås av en noggrann granskning av åtgärdens konsekvenser för yttrandefriheten.

Vid remissbehandlingen av MMU:s betänkande (se Ds Ju 1976:2 s. 62 ff.) påpekades att utredningen inte ställt frågan om det är möjligt att uppställa några spärregler i grundlag för statsmakternas handlande i fråga om presstödet etc.

Regeringen har i våra direktiv uppdragit åt oss att pröva om man i den nya grundlagen bör ställa upp vissa krav på hur det allmännas stöd till pressen skall vara utformat. En sådan prövning kan vara motiverad också beträffande stöd till andra slag av offentliga yttranden.

I 3 § förordningen (1976:336) om statligt stöd till dagstidningar finns följande bestämmelse: "Vid prövning av fråga om statligt stöd får hänsyn ej tagas till tidnings politiska inställning eller till dess ställningstaganden i särskilda frågor." Bestämmelsen bygger på ett uttalande av departementschefen under förarbetena till TF (se prop. 1948:230 s. 111).

Grundtanken i bestämmelsen skulle kunna föras över till en ny yttrandefrihetsgrundlag och utvidgas till att omfatta stöd till alla uttrycksformer. I grundlagsbestämmelsen skulle kunna föreskrivas att ett allmänt organ, som stöder verksamhet för offentligt framförande av yttranden, inte får utforma eller fördela stödet på sådant sätt att någon gynnas eller missgynnas på grund av sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende eller på grund av sina ställningstaganden i särskilda frågor. En sådan bestämmelse skulle inte hindra att kvalitetsmässiga kriterier får göra sig gällande vid utformning och fördelning av stödet.

Starkare skydd för informationsfriheten

Informationsfriheten kommer till uttryck i 2 kap. 1 § 2 RF: varje medborgare har frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Yttrandefriheten förutsätter informationsfrihet.

Den i TF reglerade yttrandefriheten har inte getts någon uttrycklig motsvarighet där i form av bestämmelser om informationsfrihet. En sådan får dock anses följa indirekt av bestämmelserna i TF. Sålunda får bara sådana exemplar av tryckt skrift som är avsedda för spridning göras till föremål för beslag och konfiskering. Om någon exempelvis köpt en skrift för eget bruk är den skyddad mot åtgärder av det slaget. Radiolagen innehåller en uttrycklig bestämmelse till skydd för informationsfriheten. Enligt 3 § 1 st. får radiomottagare innehas och användas av var och er.

Flera uttrycksformer är så beskaffade att själva yttrandet är fixerat vid ett föremål, t. ex. en bok, en grammofonskiva eller en film. Åtskilliga kräver hjälpmedel i form av teknisk apparatur för att nå mottagaren, såsom grammofon, bandspelare eller filmprojektor. Yttrandefriheten bör inte kunna angripas bakvägen genom att man inskränker medborgarnas möjligheter att ha och använda sådana föremål och hjälpmedel. Principen i 3 § 1 st. radiolagen kan utan svårigheter överföras till en blivande yttrandefrihets-

grundlag och gälla alla sådana föremål som "bär" eller förmedlar yttranden, avsedda för spridning bland allmänheten.

Starkare skydd för sammankomster och demonstrationer

Också yttranden som fälls vid allmänna sammankomster och demonstrationer kan ibland vara fixerade på förhand i form av exempelvis skrivna inledningsanföranden eller banderoller. Ett grundlagsförbud mot förhandsgranskning skulle kunna omfatta även sådana yttranden. Ett förbud mot förhandsgranskning gäller redan nu enligt LAS.

Ett grundlagsskydd för yttrandefriheten vid sammankomst och demonstration skulle kunna göras verkningslöst om motsvarande skydd inte fanns för själva sammankomsten eller demonstrationen. Enligt 2 kap. 14 § 1 st. RF får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas bara av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot. En grundlagsbestämelse som säger att förbud eller hinder mot sammankomst eller demonstration inte får tillgripas av hänsyn till innehållet i en framställning som förekommer eller kan väntas förekomma vid sammankomsten eller demonstrationen skulle förstärka skyddet för yttrande- och informationsfriheterna.

En ytterligare förstärkning skulle ett uttryckligt grundlagsförbud mot krav på tillstånd för sammankomster och demonstrationer kunna utgöra. Det förefaller däremot inte lämpligt att gå så långt att man i grundlag förbjuder regler om anmälningsskyldighet och om rätt för myndigheterna att meddela ordningsföreskrifter om hur demonstrationer och sammankomster skall genomföras.

Ännu ett sätt att stärka skyddet på detta område är att i grundlagen ange under vilka förutsättningar en sammankomst eller demonstration får upplösas. Förutsättningarna för upplösning bör inte göras mera vidsträckta än de nu är enligt LAS. Man kan här också pröva att begränsa möjligheterna till ingripande genom att göra upplösning beroende av att oordning redan har uppkommit. Vidare kan man överväga att begränsa syftet med upplösning, så att det klargörs att en myndighet får tillgripa upplösning bara för att avvärja fara för person eller egendom eller allvarliga trafikstörningar. Att fara för egendom nämns särskilt torde inte innebära någon utvidgning av de möjligheter till ingripande som nu gällande författningar erbjuder. Givetvis bör upplösning också få ske på grund av smittorisk. Däremot bör upplösning aldrig få ske på grund av vad som yttras.

F. n. föreskrivs i 2 § LAS att regeringen – eller länsstyrelsen efter regeringens bemyndigande – får förordna att sammankomster inte får hållas inom ett visst län eller en viss del av ett län. Förutsättningen för att ett sådant förordnande skall få meddelas är att det är påkallat med hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden eller farsot. Enligt 10 § får polismyndigheten inställa eller upplösa en sammankomst som hålls i strid mot ett sådant förordnande.

Bestämmelserna ger det allmänna en vidsträckt befogenhet att hindra åsiktsutbyte och nyhetsförmedling i orostider. Man kan hävda att de nyss beskrivna förutsättningarna för upplösning av en sammankomst eller en

demonstration ger det allmänna tillräckliga möjligheter att upprätthålla säkerheten. Bestämmelserna borde i så fall upphävas, vilket skulle innebära en förstärkning av yttrandefriheten.

Å andra sidan kan man göra gällande att det allmänna inte bör frånhända sig möjligheten att i verkligt farofyllda tider ingripa i ett tidigt skede och på ett effektivt sätt till skydd för samhället och medborgarna. Med detta synsätt borde de aktuella bestämmelserna behållas. Om de skall finnas kvar, bör de dock tas in i den nya yttrandefrihetsgrundlagen.

4.2 Etableringsfrihet

Följande bestämmelse finns i 4 kap. 1 § TF:

Rätt att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person.

En likartad bestämmelse finns i 6 kap. 1 § TF:

Rätt att själv eller med biträde av andra till salu hålla, försända eller annorledes sprida tryckta skrifter skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person.

Bestämmelserna uttrycker vad som i tryckfrihetssammanhang brukar kallas principen om etableringsfrihet. Etableringsfriheten är historiskt sett ett utflöde av näringsfriheten. Innebörden av principen om etableringsfrihet är att var och en skall ha rätt att komma till tals inför allmänheten och att driva verksamhet vars ändamål är att offentliggöra egna eller andras yttranden.

Möjligheterna att använda skilda uttrycksformer beror i varierande omfattning på tillgång på material, t. ex. papper, och tekniska hjälpmedel. Ett sådant beroende kan hänga samman med upptagningen och mångfaldigandet av yttranden, med spridningen och med mottagningen. Särskilt de tekniska hjälpmedlen är ofta kostsamma. Det har till följd att tillhandahållandet av dem måste ske yrkesmässigt. Som exempel på sådana hjälpmedel som inte är tillgängliga för varje medborgare kan nämnas tryckpressar samt utrustning för TV-sändningar och för pressning av grammofonskivor. Andra uttrycksformer, t. ex. teater och utställningar, är inte i samma grad beroende av tekniska och andra hjälpmedel. Att driva verksamhet som syftar till att med sådana uttrycksmedel ge offentlighet åt åsikter, tankar och känslor är alltså praktiskt möjligt för snart sagt var och en.

Ju mera en uttrycksform är beroende av uppbyggda resurser desto känsligare är den för ingrepp i rätten att skaffa, inneha och använda nödvändiga tillbehör. Det allvarligaste tänkbara ingreppet är naturligtvis totalt förbud mot all användning av en viss uttrycksform. Men också mindre långtgående åtgärder kan ha förödande verkningar för yttrandefriheten. Om exempelvis ett förbud mot import av grammofonskivor infördes, skulle detta möjligen få till följd att så många förlorade intresset för att skaffa sig grammofoner att grammofonskivan i praktiken försvann som uttrycksform.

I yttrandefrihetens intresse måste mångfalden av yttranden och uttrycksformer bevaras och bör helst ökas. Begränsningar i rätten att driva verksam-

het som befordrar ett vidsträckt utövande av yttrandefriheten bör inte förekomma annat än när motstående intressen oavvisligen kräver det.

Från yttrandefrihetssynpunkt skulle det råda ett idealiskt förhållande om det stod varje medborgare fritt att utan vare sig rättsliga eller andra begränsningar använda sig av vilket uttrycksmedel som helst för att yttra sig offentligt, även om publik inte alltid kan garanteras. Ett sådant förhållande är dock ouppnåeligt, bl. a. av ekonomiska skäl.

I fråga om de mera kapitalkrävande uttrycksmedlen kan handlingsfriheten leda till en koncentration och därigenom innebära risker för mångfalden. Massmediekoncentrationsutredningen (Ju 1974:13) har i uppgift att överväga det problemet. Utredningens slutsatser kan – om de leder till lagstiftning – påverka utformningen av en grundlagsregel om etableringsfriheten. Allmänt sett gäller att riskerna kan motverkas via ett väl avvägt press- och kulturstöd och att de aktualiserar det ansvar just för mångfalden som vilar på dem som förfogar över de tunga medierna.

Problem av en annan art finns i fråga om etermedierna, dvs. radio och TV. Det tillgängliga utrymme för sändningar i etern är begränsat. Därför måste sändningsrätten regleras på något sätt. En fullständig etableringsfrihet på detta område är med andra ord utesluten.

Fram till den 1 juli 1978 gällde enligt radiolagen att det aktiebolag som regeringen bestämde skulle ha ensamrätt till rundradiosändningar. Från och med nämnda dag kan emellertid flera företag få sändningsrätt enligt regeringens bestämmande. Den nuvarande ordningen kan alltså karaktäriseras som ett koncessionssystem. Försöksverksamheten med närradio bygger också på koncessioner.

En oinskränkt etableringsfrihet för etersändningar är således av tekniska skäl en omöjlighet. Av samma skäl är sändningsutrymme fördelat genom internationella överenskommelser. Mycket talar emellertid för att Sveriges utrymme i etern skulle kunna utnyttjas effektivare än som nu sker. Det finns t. ex. utnyttjat utrymme för radiosändningar med begränsad geografisk räckvidd. Av de fyra TV-kanaler som Sverige tilldelats används bara två. Dessutom väntar man sig att vårt utrymme i etern kommer att ökas.

Åtminstone under nu rådande omständigheter tycks en statlig etableringskontroll vara ofrånkomlig när det gäller etersändningar som täcker hela riket eller större delar av det. Det tillgängliga utrymme för sådana sändningar är så begränsat att det inte gärna kan komma i fråga att mer än ett fåtal företag skall ha sändningsrätt. Någon anledning att frångå koncessionssystemet föreligger alltså inte.

Vad angår sändningar som täcker mindre områden pågår som nämnts försöksverksamhet med närradio. Innan den verksamheten har slutförts och utvärderats är det inte aktuellt att i grundlag behandla rätten att ordna sådana sändningar.

Någon rätt för den enskilde att yttra sig offentligt via etern råder sålunda inte nu. Någon oinskränkt sådan rätt kan inte heller införas. Vad som här sagts om radio och TV gäller också text-TV.

I sammanhanget kan nämnas att MMU ansåg kravet på opartiskhet och saklighet i radio och TV vara så viktigt att utredningen ville ta in det i sitt förslag till massmediegrundlag. Det finns nu i 6 § radiolagen.

De former av trådsändning som har särskilt intresse från yttrandefrihets-

synpunkt är dels kabelsändning av radioprogram och TV-program (kabel-TV), dels det från dem artskilda data-TV. Också sådana sändningar faller under radiolagen och fordrar alltså tillstånd av regeringen om de är avsedda att tas emot av allmänheten.

Bortsett från det nu gällande kravet på tillstånd för rundradiosändningar hänger möjligheterna till trådsändning i första hand samman med tillgången på särskilt anordnad ledare såsom kabel, centralantenner eller telefonnät. I motsats till vad som gäller för etersändningar finns från teknisk synpunkt knappast några gränser för hur många program eller meddelanden som kan sändas samtidigt. Det är möjligt att sända flera program över ett ledningsnät och att anlägga flera olika nät. Tanken på en grundlagsfäst etableringsfrihet för trådsändningar kan alltså inte bemötas med några invändningar av renodlat teknisk natur.

Med hänsyn till de höga kostnaderna är det inte sannolikt att något rikstäckande kabelnät för radio- eller TV-sändningar kommer till stånd inom överskådlig tid. Däremot finns möjligheter att sända program över centralantenner och att koppla samman flera sådana antenner till lokala ledningsnät. Det förefaller inte heller främmande att tänka sig särskilda kabel-TV-nät som täcker små men tätbefolkade delar av landet. Somliga slag av lokala ledningsnät kan tänkas vara i privat ägo.

Vad gäller data-TV är det närmast telefonnätet som kan användas för överföring av program eller meddelanden. Andra lokala ledningsnät är dock möjliga.

De tekniska villkoren för vanlig envägs kabel-TV är i stort sett kända, medan data-TV alltså befinner sig på experimentstadiet. Kabel-TV för tvåvägssändning är under utveckling i Japan. Klart är att data-TV tekniskt öppnar nya informationsmöjligheter (se under 3.1.6). För båda medierna gäller att de ekonomiska förutsättningarna är oklara. Det är också osäkert vilken faktisk roll de kan komma att spela.

Det är bl.a. tänkbart att kabel-TV kan utnyttjas för meningsutbyte och information inom bostadsområden – "grannskaps-TV". Intressanta försök av det slaget pågår utomlands. En förutsättning för sådana sändningar kan vara att flera än kabelnätets (centralantennens) ägare får möjlighet att sända program.

Frågan om den nya informationsteknologin (text-TV, data-TV och tele-faksimil) utreds av en särskild kommitté, informationsteknologiutredningen (U 1978:12).

I informationsteknologiutredningens direktiv sägs bl.a. följande:

Kommittén bör diskutera frågorna om rätten och möjligheterna att utnyttja de nya informationsbärarna och därvid lämna förslag till hur eventuella restriktioner skall utformas. Därvid bör utredningen försöka anpassa sina förslag så att de stämmer överens med de huvudprinciper och lösningar som yttrandefrihetsutredningen kan komma fram till.

I detta arbete står det givetvis kommittén fritt att diskutera och föreslå olika regler för olika medier. Mycket talar för att en sådan, differentierad lösning väljes. Det kan därvid vara lämpligt att ge data-TV och telefaksimil ett brett och generöst användningsområde medan utnyttjandemöjligheterna för text-TV kanske bör bli snävare så att sändningar av text-TV kommer att ingå som ett led i det kommande TV-bolagets verksamhet. En sådan lösning får ej hindra att andra institutioner, t. ex. Tidningarnas Telegrambyrå,

kan ges rätt att utnyttja möjligheten att sända text-TV. Kommittén bör härvid beakta vad bl.a. radioutredningen har anfört i denna fråga.

För en sådan lösning av text-TV-frågan talar inte bara text-TV-systemets begränsade kapacitet, utan även svårigheten att finna adekvata finansieringsformer och problemen att i lagstiftningen skilja text-TV-sändningar från vanliga TV-sändningar.

De anförda problemen kan i något fall uppstå också för data-TV och telefaksimil, men svårigheterna torde bli väsentligt mindre. Man bör därför pröva möjligheten att ge en bredare krets tillfälle att använda dessa medier.

Informationsteknologiutredningen kommer att ge underlag för en klarare bedömning av de nya teknikernas framtida användning. Innan tänkbara utvecklingslinjer är bättre kända är det vanskligt att avgöra hur en rättslig reglering av dessa medier bör utformas.

Principen om etableringsfrihet saknar betydelse i fråga om allmänna sammankomster och demonstrationer. Det praktiska behovet kan tillgodoses genom regler om förbud mot tillståndstvång och andra hinder och om förbud mot upplösning (jfr. under 4.1.2).

Vad som har sagts i detta avsnitt kan sammanfattas på följande sätt.

En ny yttrandefrihetsgrundlags bestämmelser om etableringsfrihet kan först och främst slå fast en principiell rätt att, oavsett uttrycksformen, framföra sina åsikter och tankar offentligt.

Ett skydd bör gälla också för vissa uttrycksformer som sådana. Var och en bör t. ex. ha rätt att anordna teaterföreställningar och utställningar. Med teaterföreställningar bör jämföras andra föreställningar av liknande slag, t. ex. biografföreställningar, konserter, balett och pantomim.

De uttrycksformer, som ställer de största kraven på resurser i ekonomiskt och annat hänseende, har i gengäld de bästa förutsättningarna vad gäller spridning och genomslagskraft. Även användningen av dessa uttrycksformer måste tryggas rättsligt genom bestämmelser motsvarande dem som nu finns i 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF. Helst bör de nya bestämmelserna ges en mera vidsträckt avfattning än de nuvarande så att all tillverkning, införsel och spridning av yttranden och av nödvändig apparatur för förmedling av yttranden säkerställs.

4.3 Särskild brottskatalog

Ingripanden mot yttrandefriheten bör inte få ske i andra fall än då brott föreligger. Principen skall vara att ingripanden skall kunna göras bara i efterhand. Detta stämmer med vad som gäller enligt TF. Där skiljs mellan två olika slags tryckfrihetsbrott, otillåtet yttrande (7 kap. 4 §) och otillåtet offentliggörande (7 kap. 5 §). Enligt radioansvarighetslagen avses med yttrandefrihetsbrott i radioprogram en framställning eller ett offentliggörande, som enligt 7 kap. 4 eller 5 § TF skulle ha varit att anse som tryckfrihetsbrott, om gärningen begåtts genom tryckt skrift.

De båda bestämmelserna i TF är uppbyggda på principiellt skilda sätt. Bestämmelsen i 7 kap. 4 § innehåller noggranna beskrivningar av ett antal såsom brott ansedda gärningar: högförräderi, krigsanstiften osv. Uppräkningen av brott och brottsbeskrivningar brukar benämnas "brottskatalogen". Som otillåtet yttrande i tryckt skrift anses sådan framställning som faller in

under någon av de i paragrafen upptagna brottsbeskrivningarna. Men för att en framställning skall vara att anse som otillåtet yttrande och därmed straffbar krävs att den därutöver också är kriminaliserad i vanlig lag, dvs. i praktiken brottsbalken. Ett yttrande i en tryckt skrift är alltså otillåtet bara om det är dubbelt straffbart – enligt både TF och brottsbalken.

Det ligger ett särskilt syfte bakom den lagtekniska metod som har använts i 7 kap. 4 § TF. Avsikten är att det straffbara området när det gäller yttranden i tryckt skrift inte skall kunna utvidgas annat än genom grundlagsändring samtidigt som det straffbara området skall kunna minskas redan genom att man ändrar vanlig lag.

Med brottstypen otillåtet offentliggörande i tryckt skrift enligt 7 kap. 5 § TF förhåller det sig på annat sätt. Här saknas närmare beskrivningar av de förfaranden som skall anses brottsliga. Tryckfrihetsbrottet otillåtet offentliggörande får sitt innehåll genom vanlig lag. Det straffbara området kan vidgas genom ändring av vanlig lag utan grundlagsändring. Skillnaden i lagteknik gentemot 7 kap. 4 § TF motiverades vid TF:s tillkomst med att det skulle vara förenat med olägenheter, särskilt under krigsförhållanden, om regleringen i 7 kap. 5 § TF i alltför hög grad var bunden vid detaljformuleringar.

Vad som straffbeläggs i 7 kap. 5 § TF är först och främst offentliggörande av uppgifter rörande förhållanden, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet. De brott som avses är – enligt brottsbalkens nu gällande lydelse – spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift och landsförräderi och därmed besläktade brott. Bestämmelsen i 7 kap. 5 § TF omfattar dessutom uppsåtligt offentliggörande av allmänna handlingar som inte är tillgängliga för envar samt åsidosättande av tystnadsplikt i vissa fall.

MMU föreslog (se SOU 1975:49 s. 235) att den lagteknik som kommit till användning i TF beträffande otillåtet yttrande skulle bibehållas i den nya massmedigrundlagen och tillämpas även på vad som enligt TF utgör otillåtet offentliggörande. Alla yttrandefrihetsbrott borde sålunda enligt utredningen anges i grundlagen med sina rekvisit. Vidare ansåg utredningen att en förutsättning för straffbarhet vid yttrandefrihetsbrott borde, liksom enligt TF, vara att gärningen är brottslig också enligt vanlig lag.

MMU:s förslag behandlades i propositionen (1975/76:204) med förslag om grundlagsändringar angående tryckfriheten. Departementschefen anförde där (s. 170) att förslaget att i fortsättningen inte skilja mellan sådana brott som utgör otillåtet yttrande och sådana som innebär otillåtet offentliggörande har goda skäl för sig, liksom tanken att i grundlag namnge och beskriva de brott mot rikets säkerhet som innefattar otillåtet offentliggörande. Han fann emellertid inte tillräcklig anledning att då göra den ganska omfattande omarbetning av 7 kap. TF som var nödvändig.

Den konstruktion som används i 7 kap. 4 § TF – med en särskild brottskatalog och ett krav på dubbel straffbarhet – är betydelsefull för skyddet av yttrandefriheten. Den förebygger plötsliga och otillräckligt genomtänkta beslut att utvidga det straffbelagda området.

Vad som nu gäller enligt 7 kap. 4 § TF om yttranden i tryckt skrift kan gälla också yttranden som framförs till offentligheten i andra former. En sådan utvidgning föranleder inga praktiska svårigheter.

Det innebär vidare en klar förbättring av yttrandefrihetsskyddet om de otillåtna offentliggöranden som nämndes nyss inordnas i samma mönster som gäller för de i 7 kap. 4 § TF upptagna brotten. På så sätt minskas möjligheterna att vidga det straffbara området för yttrandefrihetsbrotten spioneri etc. utan grundlagsändring.

Också de brott som avses i 7 kap. 5 § 2 och 3 – dvs. uppsåtligt offentliggörande av allmän, hemlig handling och åsidosättande av tystnadsplikt – bör namnges och närmare beskrivas i en katalog över yttrandefrihetsbrotten. Det förefaller emellertid tveksamt om man här når samma skyddseffekt mot ändringar i vanlig lag som i fråga om de andra brotten i katalogen. Dessa brottsbeskrivningar måste väsentligen få sitt materiella innehåll bestämt genom bestämmelser i vanlig lag om handlingssekretess och tystnadsplikt. Å andra sidan kan den vanliga lagens regler här styras av yttrandefrihetsgrundlagen.

I utredningens direktiv har departementschefen anfört att utredningen i allt väsentligt bör utgå från gällande rättsläge såvitt avser brottskatalogens innehåll och avfattning och att eventuella ändringar i stället får övervägas i särskild ordning. Han har därvid erinrat om bl. a. spionbrottsutredningens (Ju 1977:04) arbete. På en punkt bör utredningen emellertid enligt departementschefen mera ingående behandla frågan om det straffbelagda områdets omfattning, nämligen i fråga om pornografi och våldsfremställningar.

På grundval av vårt delbetänkande (Ds Ju 1978:8) Barnpornografi har riksdagen nyligen (prop. 1978/79:179, KU 1978/79:33, rskr. 1978/79:317) som vilande antagit ett förslag till ändring i TF, som avser en straffbestämelse riktad mot pornografiska bildframställningar föreställande barn. I övrigt återkommer vi till frågan om pornografi och våldsfremställningar i dess helhet i ett senare skede av utredningsarbetet.

När det gäller påföljder för tryckfrihetsbrott hänvisar TF till vanlig lag. Den ordningen kan behållas i en ny yttrandefrihetsgrundlag.

En rättsverkan av tryckfrihetsbrott är enligt TF att en tryckt skrift, som innefattar ett sådant brott, får konfiskeras. Bestämmelserna om konfiskering kan överföras till likartade framställningsformer med ett fixerat budskap, dvs. ljud- och bildupptagningar avsedda för enskilt bruk.

Syftet med konfiskering – att hindra vidare spridning – får tillgodoses på något annat sätt i fråga om sådana offentliga framställningar som innebär att yttranden framförs direkt till åskådarna eller åhörarna. Här avses alltså radio- och TV-program, offentlig uppspelning av ljud- och bildupptagningar, teaterföreställningar och liknande samt utställningar. I fråga om sådana yttranden kan konfiskering ersättas med förbud mot att på nytt framföra det brottsliga yttrandet offentligt.

Uppfattningarna om vad som bör anses som missbruk av yttrandefriheten kan skifta ganska snabbt. Därför kan det vara välbetänkt att inte tillåta till tiden obegränsade förbud mot nytt framförande av ett yttrande, som av domstol har befunnits innefatta ett yttrandefrihetsbrott.

4.4 Ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet

4.4.1 Gällande bestämmelser

Om flera personer medverkat till ett brott kan enligt allmänna straffrättsliga regler ansvar drabba inte bara den som främst utfört den brottsliga gärningen utan också de övriga såsom anstiftare eller medverkande. Var och en skall dömas för sin del i brottet. Annorlunda förhåller det sig i fråga om ansvar enligt TF för tryckfrihetsbrott. Där är principen att ansvar endast kan krävas ut av en person. Övriga medverkande går fria.

Somliga medverkande har dessutom den gynnade ställningen att de normalt sett har rätt att vara anonyma. Det gäller i första hand författaren till den omstridda skriften och den som försett författaren med uppgifter till framställningen – meddelaren.

Reglerna om ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet har ett nära inbördes samband. De kan delvis sägas vara varandras förutsättning.

Ansvarighetsreglerna

Ansvarighetsreglerna finns i 8 kap. TF. De är utformade enligt följande principer.

Ansvaret är exklusivt i den meningen att endast en person skall vara ansvarig i varje särskilt fall. När det gäller yttrande i icke periodisk skrift kan emellertid två eller flera vara ansvariga, nämligen i det undantagsfallet att de tillsammans är upphovsmän till yttrandet.

Ordningen med ett exklusivt ansvar har ansetts nödvändig för att författare och andra medverkande skall kunna behålla sin anonymitet. Ett annat viktigt skäl för det exklusiva ansvaret är att tryckare, distributörer och andra i tveksamma fall skulle vägra att medverka till utgivningen om de riskerade att drabbas av ansvar, vilket skulle kunna verka hämmande på yttrandefriheten. Vidare underlättas utredningen i tryckfrihetsmål. Efterforskningar kan undvaras och redaktionernas och förlagens arkiv kan därmed fredas från insyn.

En andra grundprincip är att ansvaret skall vara successivt, vilket innebär att det i första hand läggs på den som står brottet närmast och att det – om denne inte kan åtalas – därefter övergår i tur och ordning på den som enligt en särskild ansvarighetskedja anses vara närmast att bära ansvaret. I vissa situationer då ansvar inte kan utkrävas av den i första hand ansvarige måste den subsidiära ansvarigheten för annan inträda för att det skall vara möjligt att beivra yttrandefrihetsbrott.

Den subsidiära ansvarigheten är utformad så att endast den som haft möjlighet och anledning att förhindra utgivningen kan bli ansvarig. Därigenom undviks att andra än de omständigheter som förelåg när brottet begicks får betydelse för den straffrättsliga bedömningen. Ansvaret blir begränsat till bestämda personer som enligt allmänna regler är att anse som medverkande och den som medverkar vid utgivningen kan på förhand bedöma om han får bära ansvaret.

En förutsättning för ansvarighetssystemet är att den ansvarige inte kan fria sig genom att påstå att han inte kände till framställningen. Den så kallade uppsåtspresumtionen innebär att det skall anses att skriftens innehåll införts däri med den ansvariges vetskap och vilja. Hur det i realiteten förhåller sig med den saken är sålunda utan betydelse.

Reglerna i 8 kap. TF innebär att det finns två skilda ansvarighetskedjor, en för periodiska skrifter – i praktiken tidningar och tidskrifter – och en för icke periodiska skrifter.

För tryckfrihetsbrott genom periodisk skrift svarar i första hand den av skriftens ägare utsedde utgivaren. Denne framstår som den som i främsta rummet bestämt skriftens innehåll genom att han leder utgivningen och har bestämmanderätt över såväl anställda som utomstående bidragsgivare när det gäller frågan om vad som skall tas in i skriften och vilken form och utstyrelse detta skall ges. Det är ägaren som skall utse utgivare och ansöka om utgivningsbevis (jfr. 5 kap. 5 §). Om han försummar att göra det är det nödvändigt att han bär ansvaret för innehållet. Om utgivningsbevis saknas, om utgivarens uppdrag har upphört eller om utgivaren är utsedd för skenet skall eller i övrigt saknar den i 5 kap. 3 § angivna befogenheten att bestämma över skriftens innehåll övergår ansvaret på skriftens ägare. Går det inte att utreda vem som vid utgivningen var ägare till den periodiska skriften svarar i stället den som tryckt skriften. Tryckeriets namn skall därför finnas på skriften.

I sista hand svarar utspridaren för vad som står i en periodisk skrift. Hans ansvar inträder om det inte kan visas vem som har tryckt skriften.

För innehållet i en skrift som inte är periodisk svarar i första hand författaren. Men författaren ansvarar endast om han samtycker till att skriften ges ut och han frivilligt framträtt som upphovsman till skriften. Även för icke periodisk skrift gäller ibland ett utgivaransvar. Det ansvaret kan bli aktuellt i fråga om skrifter som är avsedda att innehålla bidrag från flera författare; det omfattar endast anonyma bidrag samt bidrag från författare som var död när skriften gavs ut. För sådana skrifter finns ofta vid sidan om förläggaren en särskild utgivare som sammanställer skriften och bestämmer dess innehåll. Det har ansetts naturligt att han blir ansvarig framför förläggaren. Men han har liksom författaren rätt att vara anonym och därigenom undgå ansvar. I författarens respektive utgivarens ställe ansvarar förläggaren för innehållet i icke periodisk skrift. Denne kan ju ta ställning till om han vill på eget ansvar medverka till skriftens utgivning för den händelse att författaren och utgivaren vill vara anonyma. Finns inte någon förläggare eller kan det inte utredas vem denne är ligger ansvaret på den som tryckt skriften. Om det inte finns någon uppgift om tryckeri på skriften ansvarar utspridaren. Detsamma gäller om utspridaren har känt till att en uppgift om tryckeri varit oriktig.

Ansvarsfrihet för meddelare

Rätten att fritt meddela uppgifter och underrättelser för publicering i tryckt skrift slås fast i 1 kap. 1 § 3 st. TF. Skyddet gäller meddelare som riktar sig till författare eller annan upphovsman till framställning i skrift, till utgivaren eller redaktionen och till nyhetsbyråer. Enligt fjärde stycket i samma lagrum

står det vidare envar fritt att anskaffa uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift eller för att lämna sådant meddelande.

Rätten att anskaffa uppgifter och lämna meddelanden är dock inte oinskränkt. I några fall tillåter TF att meddelare och anskaffare ställs till ansvar – visserligen inte för tryckfrihetsbrott; det är uteslutet enligt ansvarighetsreglerna – men väl för andra brott. De kan dömas för vissa grövre brott mot rikets säkerhet såsom högförräderi, uppror och spioneri. Vidare kan meddelare dömas för oriktigt utlämnande av hemlig handling och brott mot tystnadsplikt i vissa kvalificerade fall (7 kap. 3 §). Det gäller främst för offentliga funktionärer. Trots att det alltså inte är en fråga om tryckfrihetsbrott skall mål av båda dessa kategorier handläggas som tryckfrihetsmål (12 kap. 1 §). Slutligen kan anskaffare åtalas och dömas enligt allmänna regler för det sätt på vilket han anskaffat uppgifterna. Om åtkomsten skett genom stöld, olaga tvång, olovlig avlyssning e.d. skall han således dömas i vanlig ordning (1 kap. 9 § 3 st.).

Rätt till anonymitet

Reglerna om rätt till anonymitet finns i 3 kap. TF. Författare, meddelare samt utgivare av icke periodisk skrift är enligt 1 § inte skyldiga att låta sina namn utsättas på skriften. Rätten att förbli okänd skyddas genom de följande bestämmelserna. I mål som rör tryckfrihetsbrott får frågan om de nämnda personernas identitet inte behandlas. Om någon frivilligt framträtt som författare till skrift som inte är periodisk eller som utgivare av sådan skrift får man dock utreda om påståendet är sant (2 §). Författaren och i andra hand utgivaren av en icke periodisk skrift skall ju i sådana fall ansvara för skriftens innehåll i enlighet med de förut berörda ansvarighetsreglerna.

Ett centralt moment i anonymitetsskyddet utgör bestämmelsen i 3 § om tystnadsplikt för dem som har medverkat vid tillkomsten och utgivningen av tryckt skrift eller har befattat sig med framställning som varit avsedd att införas i tryckt skrift och för dem som har varit verksamma vid nyhetsbyrå. Dessa får enligt huvudregeln inte röja namnet på författare, på meddelare eller på utgivare av icke periodiska skrifter.

Några undantag från tystnadsplikten finns dock:

1. Tystnadsplikten bortfaller om den skyddade personen samtycker till att hans namn avslöjas.
2. Vidare får tystnadsplikten vika då någon har uppgivit sig vara författare till eller utgivare av icke periodisk skrift och frågan om denne är ansvarig för skriftens innehåll alltså skall prövas i tryckfrihetsmål.
3. Dessutom får tystnadsplikten stå tillbaka när det är fråga om ett sådant grövre brott mot rikets säkerhet som anges i 7 kap. 3 § 1 st. 1, dvs. högförräderi, uppror, spioneri m.fl.
4. Detsamma gäller vid de brott som avses i 7 kap. 2 § TF (andra brottsliga meddelanden genom tryckt skrift än sådana som utgör tryckfrihetsbrott) samt de brott som avses i 7 kap. 3 § 1 st. 2 och 3 (oriktigt utlämnande av hemlig handling och vissa brott mot tystnadsplikt). I dessa fall förutsätts dock att rätten finner det erforderligt att uppgift lämnas huruvida den som

är tilltalad eller misstänkt för brottet har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen.

5. Tystnadsplikten får också vika vid vittnesförhör och förhör under sanningsförsäkran i andra mål, om rätten finner det vara av synnerlig vikt med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse att uppgift om upphovsman, meddelare eller annan medverkande lämnas.

En annan väsentlig del av anonymitetsskyddet är förbudet i 4 § för myndighet eller annat allmänt organ att efterforska författaren till framställning som har införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift, den som har gett ut eller avsett att ge ut tryckt skrift eller meddelare. Vederbörande får dock efterforskas i den mån det erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom enligt TF.

Radio och TV

Utöver bestämmelserna i TF finns regler om särskild ansvarighetsordning, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet för framställning i radio och TV. Reglerna ges i radioansvarighetslagen (RAL). De vilar i huvudsak på samma grunder som motsvarande bestämmelser i TF och är utformade i nära anslutning till dessa.

För yttrandefrihetsbrott i radioprogram svarar enligt 4 § RAL i första hand den programutgivare som skall finnas för varje program. Programutgivaren förordnas av chefen för programföretaget eller annan särskilt utsedd befattningshavare inom företaget. För direktsända program gäller dock att de medverkande själva svarar för sina yttranden, om beslut om en sådan ansvarighet har fattats på förhand av den som har att förordna programutgivare. Om programutgivare inte har förordnats eller inte har antecknats i föreskrivet register övergår det ansvar som skulle ha legat på programutgivaren på den som skulle förordna sådan. Andra än de nu nämnda personerna kan inte drabbas av ansvar för något yttrandefrihetsbrott eller medverkan till sådant brott i radioprogram.

Ansvarsfriheten för meddelare och anskaffare av uppgifter till radioprogram behandlas i 5 § andra stycket. Genom hänvisning till TF har den samma omfattning som i fråga om tryckt skrift. Den som har lämnat meddelande för offentliggörande i radioprogram eller anskaffat uppgift eller underrättelse för offentliggörande i radioprogram är sålunda ansvarig endast om förfarandet skulle ha kunnat föranleda ansvar enligt TF.

Rätten till anonymitet enligt RAL gäller för den som författat eller framställt program, framträtt i program eller lämnat meddelande för offentliggörande i program. I 9 § stadgas att programutgivare, anställda eller före detta anställda hos programföretaget eller annan som tagit befattning med radioprogram eller med nyhetsmeddelande för sådant program inte får röja de skyddade personernas identitet i vidare mån än som gäller enligt TF. Vidare finns i 9 § ett förbud för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska den. På samma sätt som i TF får efterforskning ske om det erfordras för tillåtna åtal eller andra ingripanden.

Övriga framställningsformer

För övriga framställningsformer – film, videogram, fonogram, teaterföreställningar, utställningar samt sammankomster och demonstrationer – finns inga särskilda regler i de avseenden som nu har berörts. Detta innebär bl. a. att ansvar för brottsliga framställningar i dem drabbar förutom gärningsmannen även andra medverkande enligt brottsbalkens regler. Ingen av dem som är verksamma med att anskaffa upplysningar, utforma yttrandena eller sprida dessa är skyddad vid en eventuell brottsutredning. I det enskilda fallet kan ovissheten om vem eller vilka som får bära ansvaret för yttrandefrihetsbrottet vara betydande.

I fråga om offentligt förevisad film har tidigare övervägts regler om särskild ansvarsordning, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet. I sitt förslag till massmedigrundlag behandlade MMU bl.a. sådan film. Den ansvarsordning som föreslogs grundade sig i huvudsak på filmcensurutredningens överväganden. Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i film skulle i första hand vila på en av producenten utsedd filmutgivare. Det skulle därefter under vissa förutsättningar övergå på producenten, distributören och slutligen på den som förevisar filmen offentligt. MMU:s förslag till regler om ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet anslöt i allt väsentligt till de regler som nu gäller i fråga om framställningar i tryckt skrift.

4.4.2 Synpunkter

För den fria debatten och för medborgarnas möjligheter att granska myndigheters och andra organs verksamhet är det av största betydelse att tillgången på information om skilda samhällsförhållanden är så fullständig som möjligt. Det regelkomplex som bildas av bestämmelserna i TF om ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet bidrar till att trygga tillflödet av nyhetsmaterial och upplysningar och säkerställa att även känsligt men måhända väsentligt material når offentligheten. På grund av bestämmelserna om ansvarsfrihet för meddelare är det möjligt för var och en – även offentligt anställda – att inom vida gränser vidarebefordra även hemliga uppgifter för offentliggörande utan risk för efterräkningar. Anonymitetsreglerna skyddar meddelare, författare och andra medverkande inte bara från hotet av åtal utan också från obehaget av omgivningens reaktion på avslöjandet av besvärande fakta eller framförandet av obekväma åsikter. Den kanske största betydelsen av ansvarighetsreglerna är att dessa gör det möjligt att upprätthålla ansvarsfriheten för meddelare och rätten till anonymitet. I skydd av TF:s bestämmelser kan främst pressen men även den som använder det tryckta ordet i annan form med större framgång fullgöra sin granskande och samhällskritiska uppgift.

Det låter sig utan vidare sägas att de grundläggande motiven bakom TF:s och RAL:s regler om ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet har full giltighet också i fråga om andra framställningsformer. Flera sådana fyller en omistlig funktion för den allmänna upplysningen och åsiktsbildningen. Några uttrycksformer – t. ex. teater och utställningar – har på senare tid i allt högre grad blivit verktyg för samhällskritik och debatt. Generellt sett är det till gagn för yttrandefriheten om informationsflödet till

allmänheten oavsett medium får såvitt möjligt samma starka grundlagsskydd som TF ger.

TF:s bestämmelser – särskilt om ansvarsfrihet och anonymitet för meddelare – innebär en betydande frihet för publicister att handskas med hemligt material och sådana upplysningar som är ömtåliga från integritetsskyddssynpunkt. Lagstiftningen bygger på tilltro till pressens och uppgiftslämnares omdöme när det gäller att hantera sådant material på ett ansvarsfullt sätt. Att systemet fungerar väl kan delvis ha sin förklaring i ett traditionellt medvetande om detta förhållande hos dem som är verksamma på tidningar och förlag. En väsentlig faktor i sammanhanget är också pressens självsanerande verksamhet. Vad gäller radio och TV lägger på motsvarande sätt reglerna i avtalen mellan programföretagen och staten en grund för omdömesgillhet i hanteringen av upplysningar och underrättelser. Föreligger liknande förutsättningar i fråga om andra framställningsformer? En viss skepsis har härvidlag kommit till uttryck bl. a. i direktiven. Det avgörande är enligt vår mening de praktiska möjligheterna att åstadkomma en fungerande ansvarsordning.

Såsom framgått har TF:s bestämmelser om ansvarighet, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet ett nära samband med varandra. Kärnan i regelkomplexet kan sägas vara ensamansvaret.

Utan en ansvarsordning som för varje fall utpekar en ansvarig är det knappast meningsfullt eller ens möjligt att upprätthålla något anonymitetsskydd för övriga medverkande. Anledningen till detta är att den personkrets som enligt allmänna regler kan komma i fråga som gärningsmän eller medverkande till brott till stora delar utgörs av dem som bör ha rätt att vara anonyma.

I avsaknad av regler om ensamansvar är det också främmande att tänka sig ansvarsfrihet för meddelare. Troligen skulle det vara möjligt rent lagtekniskt att för de övriga uttrycksformernas vidkommande modifiera brottsbalkens ansvarighetsregler så att meddelare kunde gå fria från ansvar i samma mån som enligt TF. En sådan ordning skulle dock leda till en bristande balans mellan intresset av meddelarfrihet och intresset av att motverka yttrandefrihetsbrott. Den privilegierade ställning TF tillerkänner meddelare uppvägs i det avseendet av att ansvarighetsreglerna ger tämligen god säkerhet för att varje tryckfrihetsbrott kan påtalas.

Slutsatsen av det sagda är att i den mån ansvarighetsregler enligt TF:s modell inte kan tillämpas i fråga om en viss framställningsform inte heller någon ansvarsfrihet för meddelare eller någon anonymitetsrätt kan införas.

Det finns alltså anledning att först behandla frågan för vilka framställningsformer det är möjligt och lämpligt att föreskriva en särskild ansvarighetsordning.

En förutsättning för att regler om ensamansvar skall kunna införas för en viss framställningsform är att verksamheten bedrivs på sådant sätt att det är möjligt för en enda person att förhindra att brottsliga yttranden framförs. I annat fall blir reglerna endera omöjliga att tillämpa eller orsak till en oacceptabel rättsosäkerhet. Praktiskt sett torde detta innebära att endast sådana uttrycksformer som använder sig av något så när väl fixerade budskap kan komma i fråga. Framställningsformer med spontana yttranden direkt till

auditoriet är däremot inte lämpade för regler om ensamansvar.

Beträffande film, videogram och fonogram bör alltså inga hinder möta mot en särskild ansvarighetsordning av TF:s typ. Framställningar i sådana former skiljer sig inte nämnvärt från det tryckta ordet när det gäller möjligheterna för en ensam ansvarig att kontrollera yttrandenas innehåll. Det förflyter jämförelsevis lång tid mellan produktionstillfället och offentliggörandet och varje enskild framställning är väl avgränsad. Någon tvekan behöver inte råda om vilka yttranden ansvaret omfattar.

Utställningar är i huvudsak bestämda till sitt innehåll – bilder, text och föremål. Men dessa kan förändras och kompletteras. Det är inte ovanligt att t. ex. vandringsutställningar förses med nytt, lokalt material på visningsorterna. Utställningar är också i högre grad än andra framställningar åtkomliga för förvanskning av utomstående.

Något liknande gäller i fråga om teaterföreställningar.

De svårigheter som hänger samman med att teaterföreställningar och utställningar inte är helt fixerade till sitt innehåll bör kunna undanröjas genom bestämmelser av innebörd att ensamansvaret inte omfattar yttranden som tillkommit utan den ansvariges vetskap.

Vad gäller sådana framställningsformer som sammankomster för föredrag och diskussioner, politiska möten etc. samt demonstrationer torde förutsättningar för en särskild ansvarighetsordning saknas. Typiskt för dessa är att yttranden fällt av flera personer som ofta företräder olika åsikter eller att yttrandena är mer eller mindre spontana. Det är knappast annat än i undantagsfall möjligt för en person att förebygga yttrandefrihetsbrott. Inte sällan skulle det egendomliga inträffa att den ansvarige fann sig föranlåten att tysta sin meningsmotståndare. Demonstrationen ger vanligtvis uttryck för en mening som omfattas av alla deltagare. Men den är ofta så lösligt organiserad att en ansvarig skulle ha små möjligheter att utöva kontroll över vad som förs fram.

RAL:s regler om ensamansvar för radioprogram som sänds i rundradio gäller även data-TV. Det bör framhållas att den tekniken kan komma att användas på sådant sätt att regler om ensamansvar inte går att upprätthålla. Informationsmängden kan bli så stor att det inte är möjligt för en person att kontrollera att inget brottsligt sänds. Antalet personer som självständigt kan sända meddelanden till allmänheten kan också bli så stort att motiven för regler om ensamansvar tunnas ut.

Vilka regler som bör gälla på området är ännu oklart. Bl. a. kan informationsteknologiutredningens arbete ge underlag för säkrare bedömningar.

I den mån yttranden i data-TV inte är offentlig framställning kan uttrycksformen delvis avskiljas från grundlagens tillämpningsområde genom bestämmelser i vanlig lag.

Regler om ensamansvar bör alltså kunna införas för film, videogram, fonogram, teater och utställningar.

Om man stannar för att införa en särskild ansvarighetsordning för de nämnda framställningsformerna uppkommer frågan om den närmare utformningen av ansvarighetsreglerna.

TF:s ansvarighetsregler bygger som tidigare påpekats bl. a. på principen att ansvaret för yttranden i tryckt skrift i första hand skall vila på den som står

brottet närmast. Tillämpad på icke periodiska skrifter har den principen lett till ett upphovsmannaansvar. I övriga hittills lagreglerade fall, dvs. för periodisk skrift och radio, har ansvaret däremot lagts på en i särskild ordning utsedd utgivare med en lagstadgad rätt att bestämma över framställningens innehåll. Både upphovsmannaansvaret och utgivaransvaret är ett ensamansvar även om upphovsmannaansvaret kan vara delat på flera personer, nämligen i det fallet att ett yttrande har mer än en upphovsman.

Gemensamt för framställningar i periodisk skrift och radio är att de normalt sett är resultat av flera personers samarbete och att det därför kan vara svårt att avgränsa den krets av medverkande som skall anses vara upphovsmän. I sådana fall skulle ett ensamansvar för upphovsmannen – eller upphovsmännen – tydligen leda till komplikationer. Ett upphovsmannaansvar skulle framtvunga ingående undersökningar i det konkreta fallet om vem eller vilka av flera medverkande som är ansvarig respektive ansvariga för ett begånget yttrandefrihetsbrott. Undersökningar av det slaget kan många gånger vara svåra att utföra på ett sådant sätt att meddelares och anonyma medverkandes identitet inte avslöjas.

Också framställningar i film, videogram och fonogram samt på teater och vid utställningar har ofta flera upphovsmän. På samma sätt som i fråga om periodiska skrifter och radio talar alltså goda skäl för att ensamansvaret för yttranden i de framställningsformerna i första hand läggs på en utgivare. I några fall kan dock avsteg från en sådan ordning till förmån för ett upphovsmannaansvar vara påkallat. Det gäller i första hand utställningar. Det är vanligt att de innehåller verk av endast en upphovsman. Om upphovsmannen i sådana fall framträder öppet kan det framstå som omotiverat att ansvaret för yttrandena i utställningen läggs på en utgivare. Även i fråga om utställningar med verk av ett fåtal icke anonyma upphovsmän kan utgivaransvaret måhända innebära ett alltför långtgående avsteg från principen att den som står brottet närmast i första hand skall vara ansvarig, särskilt om inga svårigheter föreligger att urskilja vem som gjort vad av materialet. Liknande resonemang kan – om än inte med samma tyngd – föras angående ansvaret för framställningar i fonogram.

Även om teaterföreställningar vanligtvis har fått sitt innehåll bestämt på förhand genom detaljerade manuskript är det inte ovanligt med sådana föreställningar som helt eller delvis bygger på spontana yttranden och improvisationer. Detta faktum motiverar ett ytterligare avsteg från grundtanken på ett fullständigt utgivaransvar. Efter förebild av RAL:s regler om ansvar för yttranden vid direktsända debatter och liknande program kan det vara lämpligt att i sådana fall låta de medverkande ansvara var för sin insats.

Inom de medier som skulle lämpa sig för regler om utgivaransvar finns långt ifrån alltid någon person med sådan ställning att han i lag kan åläggas att bära utgivaransvaret. Det är naturligtvis viktigt att full klarhet råder om vem som är utgivare. Sådan klarhet kan vinnas endast om utgivaren är utsedd på förhand genom ett särskilt beslut.

Rätten att utse utgivare måste tillkomma den som driver verksamheten. I de fall man kan urskilja en ägare eller någon som bekostar och driver verksamheten uppkommer inga svårigheter att fastställa vem som skall utse utgivare. Det kan dock antas att saken i somliga fall är oklar. Särskilt

utställningar kommer ofta till efter samarbete mellan företrädare för en institution såsom ägare till utställningslokalen och utomstående upphovsmän eller initiativtagare. Ibland ligger det ekonomiska ansvaret på en tredje part. Liknande förhållanden kan tänkas råda inom teatern. Men där förutsättningar finns för ett sådant samarbete bör det normalt vara möjligt att också komma överens om en utgivare.

Utgivare av sådana framställningar i film, videogram eller fonogram som producerats utomlands bör kunna utses av den som distribuerar produkten inom landet.

En viktig detalj är att sörja för att namnet på den utsedde utgivaren blir offentliggjort. Det kan göras relativt enkelt. I fråga om film, videogram och fonogram kan utgivarens namn sättas ut på varje kopia. Inom teatern är programbladet eller rollistan den naturliga platsen för en sådan uppgift. Utgivaren av en utställning kan anges genom anslag i utställningslokalen. Om man anser att fastare former behövs för teater och utställningar kan man överväga en officiell registrering.

Den naturliga fortsättningen på ansvarighetskedjan när det gäller framställningar i film, videogram och fonogram samt på teater och vid utställningar är liksom i fråga om periodiska skrifter och radio att ansvaret övergår på den som driver verksamheten. Något alternativ till en sådan ordning är knappast tänkbart.

Däremot kan det diskuteras om ansvarighetskedjan bör göras längre än så. Principen enligt TF är att någon alltid skall kunna ställas till svars för ett yttrandefrihetsbrott. Via förläggaren (av icke periodisk skrift) och boktryckaren leds ansvaret slutligen till den som sprider skriften. För framställningar i radioprogram finns däremot inte några regler om ansvar för andra än programutgivaren och subsidiärt för den som haft att utse utgivare. Skälet härtill är uppenbarligen att ansvarighetskedjan inte behöver göras längre för att säkerställa att en ansvarig finns att tillgå.

Å ena sidan kan hävdas att ytterligare länkar i kedjan av praktiska skäl är obehövlige. I det stora flertalet fall torde det inte möta svårigheter att identifiera och lagföra den som bedriver verksamheten. Regler om subsidiärt ansvar för ytterligare personer skulle alltså ta sikte på sällsynta undantagsfall. De kunde därför framstå som onödiga och tyngande i lagstiftningen. Å andra sidan bygger en tilltänkt yttrandefrihetsrättslig lagstiftning till stor del på förutsättningen att det alltid skall finnas en ansvarig att tillgå, en person som har anledning att vara verksam för att förhindra brott. Ett fullföljande av TF:s principer leder till krav på ett sistahandsansvar för den som offentligt förevisar eller sprider brottslig framställning, i vart fall i film, videogram eller fonogram.

Enligt vår mening är det fullt möjligt att införa regler om ensamansvar för yttranden i film, videogram, fonogram, vid teaterföreställningar och i utställningar. Från rent yttrandefrihetsrättsliga synpunkter synes sådana regler också vara motiverade. Svaret på frågan om de bör införas är dock i vissa fall beroende även av andra faktorer. Även om de nämnda medierna i ökande utsträckning används för samhällskritik och debatt i allmänna frågor kan man inte bortse från att de till största delen utnyttjas för framställningar med annat syfte. Med tanke på att en grundlagsreglering av ansvarighetsfrågan rimligen måste leda till visst tvång – skyldighet att utse

utgivare m. m. – är det befogat att fråga sig om vinsterna för yttrandefriheten uppväger de praktiska nackdelarna. Det sagda gäller kanske i första hand teater och utställningar. Det kan exempelvis vara föremål för delade meningar om varje offentligt visad teaterföreställning och utställning skall behöva ha en förordnad utgivare och om varje föreställning eller utställning är i behov av ett fullständigt yttrandefrihetsrättsligt skydd.

Om man vill beakta de nu nämnda invändningarna mot särskilda ansvarighetsregler för teater och utställningar behöver resultatet inte nödvändigtvis bli att man helt avstår från sådana regler. En möjlighet är att – såsom antyds i utredningens direktiv – överlämna åt den som driver verksamheten att välja mellan att avstå från fullständigt grundlagsskydd och att utse en utgivare och därmed komma i åtnjutande av sådant skydd. Den tänkta konstruktionen har likheter med vad som gäller om stencilerade och på liknande sätt mångfaldigade skrifter enligt TF. Dessa skyddas i grundlagen på samma sätt som tryckta skrifter under förutsättning endera att utgivningsbevis utfärdats eller att skriften är försedd med beteckning som utvisar att den har blivit mångfaldigad och uppgift om när, var och av vem det gjorts. På liknande sätt skulle alltså grundlagsskyddet för framställningar på teater och vid utställningar delvis kunna göras beroende av att utgivare utsetts. Finns ingen utgivare skulle brottsbalkens regler om gärningsmannaskap och medverkan till brott gälla. De särskilda reglerna om ansvarsfrihet för meddelare och rätt för medverkande till anonymitet skulle därmed inte tillämpas. Däremot skulle bestämmelserna om etableringsfrihet och censurföbud samt om en särskild rättegångsordning kunna omfatta även framställningar utan särskild utgivare.

En nackdel med valmöjlighet i ansvarighetsfrågan är att meddelares ställning blir oklar. Den som lämnar uppgifter för publicering i en teaterpjäs eller på en utställning kan inte alltid vara säker på att han har rätt till anonymitet och straffrättslig immunitet. Visserligen skall han frikännas från brott i det fall att han lämnat uppgiften i den föreställningen att pjäsen eller utställningen skulle ha en utgivare – han har saknat uppsåt till brottet – men det innebär inte att hans anonymitet är skyddad. Redan osäkerheten om vad som gäller i fråga om ansvarigheten kan också inverka på hans agerande.

I lagskissen har vi visat hur regler om frivilligt ensamansvar för teaterföreställningar och utställningar kan utformas. Om man vill ha ett obligatoriskt ensamansvar kan det i huvudsak utformas på samma sätt som reglerna om ansvar för film, videogram etc.

I och med att det är möjligt att införa regler om ensamansvar för film, videogram, fonogram, teaterföreställningar och utställningar är det – såsom tidigare framhållits – också möjligt att för dessa upprätthålla regler om ansvarsfrihet för meddelare och anskaffare och om rätt till anonymitet för meddelare och upphovsmän på samma sätt som gäller enligt TF. Några vägande skäl mot att bygga ut skyddet för yttrandefriheten på det sättet synes i allmänhet inte föreligga. I ett avseende kan man dock diskutera om en sådan utvidgning inte skulle leda väl långt. Det gäller de fall då de medverkande i en teaterföreställning med förordnad utgivare skall svara för sina improviserade yttranden. Om ansvarsfriheten för meddelare och rätten till anonymitet skall gälla till förmån även för den som lämnat uppgifter till den enskilde skådespelaren för offentliggörande i den formen kan kretsen av skyddade och

tystnadspliktiga personer bli stor. Man riskerar därmed att de fall då en medverkandes tystnadsplikt kolliderar med t. ex. intresset av att utreda vanliga brott blir så många att praktiska problem uppstår. Svårigheten bör beaktas vid utformningen av stadgandet om ansvarsfrihet för meddelare.

Vad gäller det närmare innehållet i skyddsreglerna i övrigt torde det inte finnas anledning att frånga vad som föreskrivs i TF. Den som meddelar uppgifter och underrättelser för offentliggörande i de nämnda medierna bör alltså gå fri från ansvar i samma mån som om meddelandet lämnats för offentliggörande i tryckt skrift. Detsamma bör gälla om anskaffares ansvar. Vidare bör meddelare och upphovsmän till framställning i sådana medier åtnjuta det anonymitetsskydd som följer av reglerna i TF om förbud att ta upp frågan om deras identitet i yttrandefrihetsmål, tystnadsplikt för övriga som befattat sig med framställningens tillkomst och spridning samt förbud för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska dem.

Övriga framställningsformer – dvs. sådana sammankomster som består i annat än framförande av bild- eller ljudupptagning eller uppförande av teaterföreställning samt demonstrationer – synes däremot inte kunna inordnas under liknande regler om ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet.

4.5 Förstärkning av TF:s skydd för meddelare och anskaffare

I detta sammanhang finns det anledning att ta upp en särskild fråga rörande ansvarsfriheten för meddelare och anskaffare.

Den i 1 kap. 1 § 3 st. TF föreskrivna ansvarsfriheten för meddelare inskränks genom reglerna i 7 kap. 3 § 1 st. TF. Där sägs bl.a. under 1 att den som lämnar ett meddelande till en författare etc. och därigenom gör sig skyldig till högförräderi, uppror, landsförräderi, landssvek, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott ansvarar för brottet enligt vanlig lag. Med meddelare likställs i bestämmelsen den som medverkar till en framställning, som är avsedd att införas i tryckt skrift, såsom författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare men bara i det fallet att han inte själv är ansvarig för innehållet i skriften enligt reglerna om ensamansvar.

Det här undantaget från huvudregeln om meddelares ansvarsfrihet var inte lika vidsträckt enligt TF:s ursprungliga lydelse. Det omfattade från början bara den som "på grund av allmän befattning eller i och för utövande av allmän tjänsteplikt erhållit kännedom om förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet" och som uppenbarar vad han på detta sätt fått veta.

Det var i samband med brottsbalkens införande 1965 som undantaget utsträcktes till att gälla också andra personer än tjänstemän och förtroendemän hos det allmänna samt värnpliktiga och likställda. Utvidgningen hade först föreslagits av straffrättskommittén i dess förslag till brottsbalk (SOU 1953:14) och sedan av Kungl. Maj:t i prop. 1964:133. Ändringen trädde i kraft något senare än brottsbalken (SFS 1965:52). Som motiv till ändringen åberopades (prop. s. 8) att de värden som i en för riket kritisk situation

äventyras genom en handling av det slag som avses i bestämmelsen är så stora att det inte kunde anses tillfredsställande att värdet av anonymitetsskyddet skulle väga över.

Sin nuvarande utformning fick 7 kap. 3 § TF med anledning av MMU:s huvudbetänkande (SOU 1975:49) och efter förslag i prop. 1975/76:204. När det gäller meddelare innebar denna ändring egentligen ingenting sakligt nytt i förhållande till vad som gällt omedelbart dessförinnan.

MMU:s överväganden angående meddelarskyddet grundade sig bl. a. på vad som kommit fram genom den s. k. IB-affären. Genom den klargjordes det att anskaffande av uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift inte alls omfattades av TF:s regler i den då gällande lydelsen. Detta ledde till att man i 1 kap. 1 § 4 st. TF förde in bestämmelsen om ansvarsfrihet för den som anskaffar uppgifter för publicering i tryckt skrift. En inskränkning i friheten att anskaffa uppgifter fördes också in och placerades i 7 kap. 3 § 2 st. TF. Den har samma innebörd som den nyss behandlade inskränkningen i ansvarsfriheten för meddelare.

De undantag från ansvarsfriheten för meddelare och anskaffare som här har beskrivits minskar möjligheterna att granska och offentligt debattera myndigheternas handlande. Detta förhållande blev ingående belyst i samband med IB-affären. Intresseavvägningen mellan yttrandefriheten och rikets säkerhet utfördes mycket knapphändigt i förarbetena till den ändring som gjordes i TF i samband med brottsbalkens införande. Ett slopande av de här berörda undantagen från meddelares och anskaffares ansvarsfrihet bör kunna övervägas. Det skulle innebära en förstärkning av yttrande- och informationsfriheterna.

Den i våra direktiv nämnda frågan om samordning i en ny yttrandefrihetsgrundlag mellan tystnadsplikt och handlingssekretess tar vi inte upp nu. F. n. gäller ju ett generellt undantag från ansvarsfriheten för meddelare när det är fråga om otillåtet utlämnande av allmän handling. Ansvarsfrihet tillkommer däremot i princip den som bryter mot en föreskrift om tystnadsplikt. Vi behandlar denna fråga senare under vårt arbete.

4.6 Skadeståndsansvar

Även på det skadeståndsrättsliga området skiljer sig TF:s regler från vad som gäller i allmänhet.

I 11 kap. 1 § TF slås fast att skadestånd i anledning av missbruk av tryckfriheten endast får grundas på tryckfrihetsbrott. En förutsättning för att skadestånd skall kunna utgå till den som t. ex. anser sig kränkt av en tidningsartikel är att artikeln befinns vara brottslig såsom förtal eller förolämpning. En utvidgning av möjligheterna till skadestånd kräver grundlagsändring.

Skadeståndsanspråk prövas under medverkan av jury. Liksom i mål om straffrättsligt ansvar skall juryn dock enbart ta ställning till om skriften är brottslig. Huruvida övriga förutsättningar för skadeståndsskyldighet är uppfyllda bedöms av rätten som också har att bestämma skadeståndets storlek. Att man i ett skadeståndsmål konstaterar att brott föreligger innebär inte att straffansvar skall utdömas. För det fordras att målsäganden har yrkat

straffansvar eller att åklagare har fört talan därom.

Skadeståndsansvaret drabbar i princip samma personer som enligt de särskilda ansvarighetsreglerna i 8 kap. bär det straffrättsliga ansvaret. 11 kap. TF innehåller dock regler om skadeståndsansvar även för andra. Dessa regler syftar till att förbättra målsägandens möjligheter att få ut det skadestånd han har ansetts berättigad till. De är exklusiva i den meningen att allmänna medverkansregler inte gäller i fråga om skadestånd på grund av tryckfrihetsbrott.

Reglerna har i huvudsak följande innehåll.

Ägaren till en periodisk skrift är tillsammans med utgivaren skyldig att svara för den skadeståndsskyldighet som kan drabba utgivaren. På samma sätt svarar förläggaren av icke periodisk skrift vid sidan av skriftens författare eller utgivare för skadestånd som kan drabba dem (11 kap. 2 §).

Om någon är ansvarig för skadestånd i egenskap av ställföreträdare för juridisk person kan skadeståndsanspråket även riktas mot den juridiska personen själv. Samma ordning gäller med vissa begränsningar bl.a. i förhållandet mellan förmyndare och myndling (11 kap. 3 §).

Slutligen kan i vissa fall skadeståndsansvar drabba förutom den straffrättsligt ansvarige även den som står närmast före i ansvarighetskedjan (11 kap. 1 §).

Om flera personer gemensamt är skadeståndsskyldiga svarar de solidariskt (11 kap. 4 §).

Även RAL innehåller särskilda regler om skadeståndsskyldighet. Viktigast är den att programföretaget alltid är skyldigt att jämte den ansvarige betala skadeståndet. I processuellt hänseende behandlas mål om skadestånd på grund av framställning i radio och TV på samma sätt som föreskrivs i TF.

I den mån man inför regler om ensamansvar för yttranden i andra medier bör särskilda bestämmelser om skadeståndsansvar efter förebild av TF också kunna gälla.

4.7 Sammanfattning

Vad vi har sagt under 4.1 – 6 kan sammanfattas på följande sätt.

Ett förbud mot förhandsgranskning, eller censur, av tryckta och därmed jämförbara skrifter finns nu i 1 kap 2 § 1 st. TF. Det är av grundläggande betydelse för yttrandefriheten och bör därför utsträckas till att omfatta yttranden i alla uttrycksformer. Om man behåller nuvarande ordning för offentligt förevisade filmer får man där göra ett undantag från censurförbudet.

Enligt 1 kap. 2 § 2 st. TF är andra hinder mot tryckning, utgivning eller spridning av skrifter otillåtna i den mån hindren grundar sig på innehållet i skriften. Bestämmelsen kan föras över till en ny yttrandefrihetsgrundlag och göras tillämplig på alla uttrycksformer.

Enligt direktiven skall vi pröva om man i grundlag bör ställa upp vissa krav på hur samhällets stöd till pressen skall vara utformat. Man kan, efter mönster av 3 § förordningen om statligt stöd till dagstidningar, införa en grundlagsbestämmelse som säger att ett samhälleligt stöd inte får utformas

eller fördelas på ett sådant sätt att någon gynnas eller missgynnas på grund av sin politiska inställning, sin samhällliga åskådning eller sina ställningstaganden i särskilda frågor. Det gäller oavsett vilken uttrycksform som samhällsstödet är avsett för.

En fungerande yttrandefrihet förutsätter att det finns en motsvarande informationsfrihet, dvs. en rätt att ta emot information. Informationsfriheten kan skyddas genom grundlagsbestämmelser om rätt för var och en att inneha och använda föremål, som "bär" eller förmedlar yttranden.

Yttrandefriheten vid allmänna sammankomster och demonstrationer skulle kunna göras skenbar om rätten att anordna och genomföra en sammankomst eller en demonstration inte skyddas. Det nuvarande tillståndskravet i LAS kan upphävas och ett grundlagsförbud mot sådant krav införs. Vidare kan grundlagsbestämmelser införs om att en sammankomst eller en demonstration inte får upplösas annat än när oordning har uppkommit och då bara för att avvärja fara för person eller egendom eller för att avvärja allvarliga trafikstörningar. Upplösning bör få ske också på grund av smittorisk.

I TF finns bestämmelser som ger uttryck för principen om etableringsfrihet på det tryckfrihetsrättsliga området. En oinskränkt rätt för var och en att yttra sig offentligt genom radio- eller TV-sändningar via etern kan inte införas. Det är vidare för tidigt att uttala sig om hur etableringsregler för trådsändningar bör utformas. I övrigt kan emellertid en ny yttrandefrihetsgrundlag slå fast en principiell rätt för var och en att offentligt framföra sina tankar och åsikter. Vidare kan ett skydd ställas upp för vars och ens rätt att bedriva verksamhet för sceniska framställningar, biografföreställningar och utställningar. Också rätten att framställa, importera och sprida böcker, filmer etc. kan grundlags-skyddas. Detsamma gäller apparatur för inspelning, överföring och återgivning av ljud- eller bildupptagningar.

Yttrandefrihetsbrotten kan namnges och närmare beskrivas i en särskild brottskatalog på det sätt som nu sker i 7 kap. 4 § TF. Också de brott som nu avses i 7 kap. 5 § och som benämns otillåtet offentliggörande kan inordnas i den katalogen. Ett yttrandefrihetsbrott bör anses föreligga bara om en gärning är straffbar enligt både brottskatalogen och vanlig lag.

Regleringen i 8 kap. TF är utformad så att i princip bara en person i varje särskilt fall är ansvarig för innehållet i en tryckt skrift. Det är alltså enbart av den personen som ansvar för tryckfrihetsbrott kan utkrävas. Eventuella andra medverkande till brottet är fria från ansvar. Nära samband med dessa bestämmelser om ensamansvar har TF:s bestämmelser om ansvarsfrihet för meddelare och om rätt till anonymitet för författare, meddelare och andra medverkande. Sistnämnda bestämmelser är inte tänkbara utan en ordning med ensamansvar.

En förutsättning för att regler om ensamansvar skall kunna införas för en viss framställningsform är att verksamheten bedrivs på sådant sätt att det är möjligt för en enda person att förhindra att brottsliga yttranden framförs. I praktiken kan sådana regler komma i fråga bara för uttrycksformer med något så när fixerade budskap. Principen om ensamansvar gäller redan nu för radio och TV enligt vanlig lag (RAL). I en ny yttrandefrihetsgrundlag bör den kunna omfatta också film, videogram och fonogram.

Normalt är även innehållet i teaterföreställningar och utställningar bestämt

på förhand. Ensamansvar bör därför kunna gälla också för de uttrycksformerna. De svårigheter som hänger samman med att yttranden där inte alltid är fixerade till sitt innehåll bör kunna undanröjas genom bestämmelser om att ensamansvaret inte omfattar yttranden som tillkommit utan den ansvariges vetskap.

Andra slag av sammankomster samt demonstrationer är typiskt sett så lösligt organiserade att möjligheterna för en ansvarig att utöva kontroll över vad som framförs är små. Ett ensamansvar kan därför knappast komma i fråga här.

Ensamansvaret för yttranden i film, videogram och fonogram samt på teater och vid utställningar bör i första hand ligga på en i förväg särskilt utsedd utgivare. Ett ensamansvar för upphovsmannen eller upphovsmännen är emellertid tänkbart främst i fråga om utställningar med verk av ett fåtal icke anonyma personer men kanske också i fråga om fonogram.

Efter förebild av RAL:s regler om ansvar för yttranden vid direktsända debatter och liknande program kan det vara lämpligt att låta de medverkande ansvara var för sin insats i sådana teaterföreställningar som helt eller delvis bygger på spontana yttranden och improvisationer.

Att utse en utgivare måste ankomma på den som driver verksamheten. Utgivare av sådana framställningar i film, videogram eller fonogram som producerats utomlands kan utses av den som distribuerar produkten här i landet.

Fortsättningen på en ansvarighetskedja bör vara att ansvaret övergår på den som driver verksamheten. Det kan diskuteras om kedjan bör göras längre än så.

I och med att ensamansvar är möjligt för film, videogram, fonogram, teaterföreställningar och utställningar är det också möjligt att införa regler om ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet enligt TF:s mönster.

Beträffande teater och utställningar bör man dock överväga en modell som innebär att den som driver verksamheten kan välja mellan att avstå från fullständigt grundlagsskydd och att utse en utgivare och därmed komma i åtnjutande av sådant skydd. Om man väljer det förstnämnda alternativet, dvs. avstår från att utse utgivare, träder brottsbalkens regler om gärningsmannaskap och medverkan till brott i tillämpning. Det grundlagsskydd som består i ansvarsfrihet för meddelare och rätt för medverkande till anonymitet blir inte tillämpligt. Däremot skulle bestämmelserna om censurförbud och etableringsfrihet samt om en särskild rättegångsordning omfatta även framställningar utan särskild utgivare.

I 7 kap. 3 § 1 st. 1 och 3 st. TF finns nu vissa inskränkningar i ansvarsfriheten för meddelare och anskaffare. De innebär att också andra personer än offentliga funktionärer och tjänstepliktiga kan drabbas av straffansvar för meddelande eller anskaffande av uppgifter, vilkas röjande innefattar spioneri eller vissa andra allvarliga brott mot rikets säkerhet. Om inskränkningarna slopades, skulle det – såsom belystes i samband med den s.k. IB-affären – betyda en förstärkning av yttrande- och informationsfriheterna. Det skulle också betyda att man i huvudsak återgick till det rättsläge som gällde före brottsbalkens ikraftträdande 1965.

I den mån man inför regler om ensamansvar för yttranden i andra medier bör särskilda bestämmelser om skadeståndsansvar efter förebild av TF också kunna gälla.

5 Processuella regler

Intresset av en vidsträckt yttrandefrihet kommer i vissa fall i konflikt med andra intressen. Även om hänsynen till yttrandefriheten därvid oftast väger tyngst kan de motstående intressena inte alltid tillåtas vika. Det kan gälla skyddet för rikets yttre och inre säkerhet och den enskilde medborgarens anseende. Den allmänna intresseavvägning som lagstiftaren gjort kommer i första hand till uttryck i den brottskatalog som finns i 7 kap. TF. Av central betydelse för hur avvägningen utförs i det enskilda fallet är de bestämmelser som reglerar förfarandet i tryckfrihetsmål. Den rättegångsordning som gäller enligt TF har flera inslag som är avsedda att stärka yttrandefrihetens ställning. Det särskilda rättegångsförfarandet är ett viktigt inslag i skyddet för tryckfriheten.

I detta avsnitt undersöks möjligheterna att överföra de processuella principerna i TF till andra framställningsformer. Först behandlas de betydelsefulla reglerna om den rättsliga prövningen av yttrandefrihetsmål. Tyngdpunkten ligger på frågan om juryns medverkan och uppgifter. Därefter behandlas utformningen av bestämmelser om tillsyn över att lagen efterlevs och om åtal och tvångsmedel. Också de påverkar yttrandefrihetens villkor. Avslutningsvis diskuteras några möjligheter att med processuella regler förbättra skyddet för den enskildes integritet.

5.1 Rättegångsformen

5.1.1 Nuvarande ordning enligt TF

De grundläggande bestämmelserna om rättegången i tryckfrihetsmål finns i 12 kap. TF. I den lydelse som dessa har sedan den 1 januari 1978 innebär regleringen i huvudsak följande.

Tryckfrihetsmål tas upp av tingsrätterna i residensstäderna. Regeringen kan förordna att också andra tingsrätter skall få ta upp tryckfrihetsmål. Sådant förordnande har getts i fråga om Eskilstuna, Norrköpings, Helsingborgs och Borås tingsrätter. Till tryckfrihetsmål hänförs mål om ansvar eller skadestånd på grund av tryckfrihetsbrott (dvs. otillåtet yttrande i tryckt skrift och otillåtet offentliggörande genom sådan skrift; 7 kap. 4 och 5 §§ TF), vissa ansökningsmål om konfiskering av tryckt skrift (9 kap. 5 § TF) samt mål om ansvar eller skadestånd för meddelare eller uppgiftsanskaffare enligt 7 kap. 3 § TF.

Frågan om brott föreligger prövas av en jury om nio medlemmar. Parterna kan dock komma överens om att hänskjuta målet till rättens avgörande utan juryprövning. Vid juryprövning skall brott anses föreligga om minst sex jurymän är ense om det. Om juryn finner att brott inte föreligger, frikänns den tilltalade och den frikännande domen skall stå fast. Vid motsatt utgång av juryprövningen skall frågan prövas också av rätten. Rätten kan frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under en mildare – men inte strängare – straffbestämmelse än den som juryn har tillämpat.

Alla andra frågor än den om brott föreligger prövas av rätten. Beträffande fullföljd av talan mot rättens avgöranden gäller vanliga regler. Högre rätt är bunden av juryprövningen på samma sätt som underrätten.

Det skall finnas 24 jurymän i varje län. De skall vara fördelade i två grupper på sexton och åtta jurymän. Den senare gruppen skall bestå av personer som är eller har varit nämndemän vid allmän underrätt. Jurymännen väljs av landstinget eller, om det inom länet finns kommun som inte tillhör landstingskommunen, av landstinget och kommunfullmäktige i sådan kommun. Valperioden är fyra kalenderår. Juryman skall vara svensk medborgare, myndig och bosatt inom länet samt bör vara känd för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. Bland jurymännen bör skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet vara företrädda.

När juryn i ett visst mål skall utses, skall rätten först föredra jurymannalistan och ta upp frågan om jäv föreligger mot någon på listan. Vad som gäller om jäv mot domare gäller också i fråga om jäv mot juryman. Av de ojäviga jurymännen får vardera parten sedan utsluta en ur nämndemannagruppen och tre ur den andra gruppen. Av de kvarvarande skall rätten genom lottning utse så många till suppleanter att det kvarstår tre i nämndemannagruppen och sex i den andra gruppen. Juryn består av dessa nio personer.

Mer detaljerade regler om tryckfrihetsprocessen finns i lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. Där finns bestämmelser som öppnar möjlighet att i en och samma rättegång handlägga tryckfrihetsmål, vari talan förs om ansvar, och annat brottmål, som har samband med tryckfrihetsmålet. Om huvudförhandlingen i en sådan gemensam rättegång hålls inför jury, skall ansvarsfrågan i det sistnämnda brottmålet inte prövas av juryn utan enbart av rätten.

Vid huvudförhandling inför jury består rätten av tre eller fyra lagfarna domare. Skall jury inte medverka i tryckfrihetsmål, där ansvarstalan förs, gäller vanliga regler om rättens sammansättning vid huvudförhandling i brottmål. I princip skall rätten då alltså bestå av en lagfaren domare och fem nämndemän.

Vid huvudförhandling i tryckfrihetsmål, vari talan om ansvar eller konfiskering inte förs, gäller för det fall att jury inte medverkar de vanliga civilprocessuella reglerna. Detta gäller alltså mål som rör enbart skadestånd. Rätten är då domför med tre eller fyra lagfarna domare.

När huvudförhandlingen inför jury slutförts skall rätten utan uppskov skriftligen fråga juryn om brott föreligger enligt det eller de lagrum som åklagaren eller målsäganden påstått vara tillämpliga i målet. Juryn skall genast överlägga i enrum och besvara rättens frågor med ja eller nej.

Av intresse i sammanhanget är också den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF.

Enligt denna bör var och en, som har att döma över missbruk av tryckfriheten eller på annat sätt vaka över TF:s efterlevnad, alltid tänka på att tryckfriheten utgör en grundval för ett fritt samhällsskick och fästa sin uppmärksamhet mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet och mera på syftet än på framställningssättet samt i tveksamma fall hellre fria än fälla.

Under perioden den 1 januari 1963 – 31 december 1972 meddelades sammanlagt 218 domar i tryckfrihetsmål. Av dessa rörde 102 förtalsbrott och 116 sårande av tukt och sedlighet. 190 av målen behandlades under medverkan av jury (SOU 1975:49 s. 133). Enligt statistiska centralbyrån avgjordes under perioden den 1 januari 1974 - 31 december 1978 sammanlagt 50 mål efter juryprövning.

5.1.2 MMU:s förslag och 1976 års ändringar

MMU föreslog att yttrandefrihetsmål skulle koncentreras till en enda för hela riket gemensam yttrandefrihetsdomstol, knuten till Stockholms tingsrätt. Domstolen skulle bestå av nio ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden, som båda samtidigt skulle tjänstgöra i domstolen, skulle vara ordinarie domare vid tingsrätten. I domstolen skulle ingå sju lekmän och av dem borde tre ha publicistisk erfarenhet. De sju lekmanaledamöterna och ersättare för dem skulle utses av riksdagen för tre år i sänder. Bland dessa ledamöter och ersättare borde skilda meningsriktningar och olika delar av landet vara företrädade.

Enligt MMU:s förslag skulle alla ledamöterna i yttrandefrihetsdomstolen delta i prövningen av alla frågor, som skulle höra till domstolens behandling. Vanliga omröstningsregler för kollegiala domstolar skulle gälla. I detta låg att domstolens samtliga ledamöter skulle ha skyldighet att motivera sina ställningstaganden.

Yttrandefrihetsdomstolens kompetens skulle enligt förslaget omfatta mål om yttrandefrihetsbrott i tryckta och därmed jämställda skrifter, i radio och TV samt i film. Dessutom skulle dit föras mål rörande brott av meddelare och anskaffare. Också i övrigt föreslogs en viss utvidgning av yttrandefrihetsdomstolens kompetens jämförd med tryckfrihetsdomstolarnas.

MMU föreslog som huvudprincip att ett friande utslag skulle stå fast. Överklagande av yttrandefrihetsdomstolens friande dom skulle dock få ske när det gällde de grövsta brotten mot rikets yttre och inre säkerhet.

Huvudmotivet till utformningen av MMU:s förslag var intresset av prejudikatbildning och en enhetlig rättstillämpning i yttrandefrihetsmål. Ett annat motiv var att man ville få till stånd en yttrandefrihetsrättslig prövning av mål om meddelande för publicering.

Förslaget om en enda, för hela riket gemensam yttrandefrihetsdomstol fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. En grupp remissorgan tillstyrkte förslaget. En annan, något större grupp förordade att den nuvarande ordningen skulle behållas. Andra remissorgan lade fram alternativa förslag.

Bland dem som tillstyrkte förslaget kan nämnas RÅ, Stockholms tingsrätt, JO, Stiftelsen Svenska filminstitutet, LO och KF.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, Sveriges författarförbund, Svenska tryckeriföreningen, TCO, Svenska teaterförbundet, Sveriges Radio och

KLYS hörde till dem som avstyrkte att det nuvarande rättegångssystemet i tryckfrihetsmål skulle avskaffas. Det hävdades bl.a. att försök att öka möjligheten till prejudikatbildning direkt strider mot kravet på en speciell yttrandefrihetsprocess som skall säkerställa den fria debatten.

En del remissinstanser i den tredje gruppen föreslog en yttrandefrihetsdomstol per hovrättsområde. Dit hörde t.ex. KO, Sveriges advokatsamfund, Svenska tidningsutgivareföreningen och Svenska Pressbyrå. Vissa av dem ville behålla juryn, andra inte.

Bl.a. Svea hovrätt, JK, Sveriges domareförbund och rikspolisstyrelsen föreslog att yttrandefrihetsmål skulle handläggas av allmän domstol utan medverkan av jury. Som argument anfördes huvudsakligen att yttrandefrihetsmål numera så gott som uteslutande rör ärekränkning, och att de till sin beskaffenhet, svårighetsgrad och frekvens inte skiljer sig från andra slag av mål.

Beträffande yttrandefrihetsdomstolens sammansättning anmäldes från åtskilliga remissinstanser farhågor för att MMU:s förslag skulle leda till en politisering av avgörandena. Men det rådde stor enighet om att ett starkt lekmannainflytande skulle bibehållas.

Några remissinstanser berörde närmare frågan om rättegångssystemet i förhållande till MMU:s förslag om utökat meddelarskydd. Dit hörde Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, Sveriges Radio, Svenska journalistförbundet, Publicistklubben och Sveriges författarförbund. De tillstyrkte att mål om brott av meddelare och anskaffare handlades i samma ordning som mål om yttrandefrihetsbrott. Bland dessa remissinstanser fanns dock skilda meningar i frågan om en central yttrandefrihetsdomstol borde införas eller ej.

Remissyttrandena över MMU:s betänkande har sammanställts i departementspromemorian Ds Ju 1976:2.

I propositionen (1975/76:204) om grundlägsändringar angående tryckfriheten konstaterades att betänkandet fått ett skiftande mottagande och att det inslag som både i den allmänna debatten och i remissyttrandena tilldragit sig det största intresset var förslaget till ny rättegångsordning. Departementschefen uttalade vidare att en betydande remissopinion tagit avstånd från detta förslag men att meningarna om vilken ordning som i stället borde gälla gått starkt isär. Han anförde att frågan om rättegången i yttrandefrihetsmål borde göras till föremål för ytterligare utredning. De ändringar som föreslogs i propositionen gällde främst andra delar av tryckfrihetsrätten.

Men vissa ändringar föreslogs i TF:s bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. Ändringarna syftade till att göra bestämmelserna tillämpliga också på mål rörande brott av meddelare och anskaffare.

De i propositionen föreslagna ändringarna i grundlägsregleringen av tryckfriheten behandlades av KU i betänkandet 1975/76:54. KU lämnade propositionen utan erinringar.

Betänkandet godtogs av riksdagen. Ändringarna i TF trädde i kraft den 1 januari 1978. Sedan dess har bestämmelserna om rättegången i yttrandefrihetsmål det innehåll som återgetts under 5.1.1.

5.1.3 Förhållandena inom andra medier

RAL hänvisar i fråga om formerna för prövning av mål om yttrandefrihetsbrott i radio och TV till TF. På grund av dessa hänvisningar gäller vad som sagts ovan under 5.1.1 även handläggningen av yttrandefrihetsbrott i anledning av yttranden i radio och TV.

För övriga framställningsformer finns inte några processuella särbestämmelser. Det innebär att mål om ansvar eller skadestånd på grund av yttranden i film, videogram, fonogram, teaterföreställningar eller utställningar eller vid sammankomster och demonstrationer skall handläggas som vanliga brottmål respektive tvistemål.

5.1.4 Synpunkter

Grundtanken bakom TF:s rättegångsordning – att tryckfrihetsmål skall prövas med särskild hänsyn till yttrandefrihetsintresset – bör naturligtvis vara vägledande även vid utformningen av de processuella reglerna i en yttrandefrihetsgrundlag gemensam för alla framställningsformer. Därav följer bl.a. att den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF bör gälla även vid bedömning av yttranden som har fällt i andra former än genom tryckt skrift.

I vissa avseenden kan det dock finnas anledning till ändringar i rättegångsordningen. Bevisfrågor kan t.ex. ofta få en framskjuten plats i yttrandefrihetsmål som rör framställningar utan ensamansvar. Detta kan motivera särskilda bestämmelser om rättegångens genomförande. Eventuella förändringar av detta slag är alltså förestavade av närmast praktiska skäl. Därutöver kan det emellertid finnas anledning att undersöka – och detta gäller även bortsett från att lagstiftningen utvidgas till att avse nya uttrycksformer – om TF:s rättegångsordning i alla avseenden leder till en rimlig avvägning i det enskilda fallet mellan yttrandefrihetsintresset och motstående intressen, framför allt då intresset av ett gott skydd för den enskildes integritet.

Av väsentlig vikt för den senare frågan är att göra klart i vilka situationer anspråken på en väl fungerande yttrandefrihetslagstiftning gör sig starkast gällande.

De senaste decenniernas avgöranden i tryckfrihetsmål – som alltså träffats i tider av stabila samhällsförhållanden – har till alldeles övervägande del gällt mål om förtal. Här bortses från det relativt stora antal mål om sårande av tukt och sedlighet som förekom till dess att förfarandet avkriminaliserades år 1971. De yttranden som föranlett åtal för förtal kan ibland ha varit uttryck för kritik mot målsäganden för dennes göranden och låtanden såsom offentlig person och alltså ha utgjort ett led i samhällskritisk granskning. Men det torde oftast ha gällt sådana rent privata förhållanden vars fredande inte i någon rimlig mening kan stå i motsatsförhållande till intresset av en öppen debatt och en fri åsiktsbildning. Det kan därför hävdas att lagstiftningen skall utformas så att den i högre grad än TF:s processuella regler nu gör bereder skydd för den enskilde medborgarens anseende t.ex. genom att målsägandens ställning i processen förstärks eller att man försvagar de mekanismer som skall öka sannolikheten för frikännande dom.

Under tider av hårdare meningsmotsättningar i samhället eller när det demokratiska statsskicket hotas av yttre eller inre oroligheter kan strävanden

till åsiktsförtryck och försök att kväva opposition göra sig gällande på ett sätt som ter sig otänkbart under lugna förhållanden. I sådana lägen kan yttrandefrihetsmål grundade på konflikt mellan samhällets företrädare och den enskilde medborgaren komma i förgrunden. Likaledes är det möjligt att statsmakterna då inte är lika benägna som nu att se yttrandefriheten som ett omistligt värde. Yttrandefrihetslagstiftningens viktigaste uppgift är att under dylika förhållanden vara ett skydd för det fria ordet och därigenom bidra till bevarandet av ett fritt och öppet samhälle. Därför bör man inte införa sådana processuella regler som generellt verkar till yttrandefrihetens nackdel.

Jury

Juryns medverkan i tryckfrihetsprocessen har varit föremål för delade meningar. Senast vid remissbehandlingen av MMU:s förslag kom detta till uttryck. En allmän uppfattning hos remissinstanserna var dock att lekmannainflytandet skall spela en avgörande roll när det gäller att bedöma om ett yttrande är brottsligt eller ej. Den ståndpunkten skall också enligt utredningens direktiv vara en förutsättning för övervägandena om rättegångsordningen.

Flera skilda argument har åberopats för och emot jurysystemet.

Till stöd för juryns berättigande har anförts att juryn genom sin folkliga anknytning utgör ett särskilt skydd för tryckfriheten och att juryn har möjlighet till en friare bedömning än domaren. Vidare har framhållits att juryn såsom företrädare för en allmänt medborgerlig uppfattning i allmänhet är bättre lämpad än en domstol att avgöra var linjen skall dras mellan befogad presskritik och straffvärda yttranden. Sådana skäl anfördes under förarbetena till den nuvarande TF som motiv för jurysystemet (prop. 1948:230 s. 96-97). Synsättet delades av flertalet remissorgan, men även andra meningar framfördes. Bl.a. invändes att det saknas garantier för att jurymännen har sådan erfarenhet och allmänbildning som behövs för den utomordentligt svåra prövning som består i att avgöra om en tryckt skrift är brottslig enligt visst eller vissa lagrum.

MMU diskuterade inte närmare juryns betydelse från denna allmänna synpunkt. Vid remissbehandlingen av utredningens betänkande underströks dock på några håll värdet av juryn såsom företrädare för en folklig mening. Sveriges författarförbund hänvisade sålunda till att de handlingar som har samband med yttrandefriheten ofta är knutna till ett dagsläge i den politiska utvecklingen och den allmänna debatten varför det är nödvändigt att tillföra det bedömande organet "friskt blod". Förbundet ansåg också att jurysystemet garanterar att diskussionen inom juryn blir en renodlad debatt om yttrandefriheten eftersom juryn vid sin bedömning är helt avskild från domaren.

Bland de remissorgan som anslöt sig till tanken att jurysystemet skulle avskaffas var det flera som ifrågasatte om yttrandefrihetsmål skiljer sig från andra mål på ett sådant sätt att en särskild rättegångsordning är befogad. Svea hovrätt framhöll att yttrandefrihetsmål numera – sedan brott mot trosfrid, kränkande av rikssymbol, sårande av tukt och sedlighet m.fl. tryckfrihetsbrott utmönstrats ur lagstiftningen – väsentligen gäller ärekränkning av enskild person och ansåg det inte vara möjligt att motivera en särskild

rättegångsordning med att massmedierna bör ges en stark position mot enskilda personer i sådana mål. Hovrätten menade vidare att allmän domstol i vart fall inte var sämre skickad att upprätthålla tryckfriheten i ofärdstider, då andra måltyper kan få större aktualitet, än en specialdomstol av det slag som MMU föreslagit och drog den slutsatsen att handläggningen av yttrandefrihetsmål borde överföras på de allmänna domstolarna. Likartade synpunkter anlade bl.a. JK som också ansåg att det fanns en risk för att juryns ledamöter inte i lika mån som yrkesdomaren med erfarenhet av dömande uppgifter har möjlighet att motstå den påverkan som alla i dömande verksamhet utsätts för.

Mot jurysystemet har riktats den kritiken att det medför mycket begränsade möjligheter att skapa vägledande prejudikat i tryckfrihetsmål. En näraliggande invändning är att juryprövningen medför svårigheter för parterna att med någon grad av säkerhet på förhand bedöma utgången i en tvist. Dessa brister anses främst böttna i att juryn inte har skyldighet eller möjlighet att motivera sitt utslag men också i att juryns frikännande inte kan prövas i högre instans.

Problemet är gammalt men fick särskild aktualitet sedan MMU lagt fram sitt betänkande. Vid utformningen av förslaget till rättegångsordning fäste MMU nämligen avgörande vikt vid prejudikatintresset. Utredningen framhöll att olägenheterna av juryprövningen i det avseendet skulle bli så mycket mer framträdande om en helt ny grundlag om yttrandefriheten infördes som omfattade även andra medier än tryckt skrift. MMU ansåg att det var av synnerlig vikt att den nya grundlagens bestämmelser kom att uttolkas på ett enhetligt och auktoritativt sätt.

Flera remissinstanser delade MMU:s uppfattning att bristen på prejudikatbildning och förutsebarhet i rättskipningen medförde problem. Några av dem anslöt sig också till utredningens slutsats att man borde avskaffa jurysystemet för att råda bot mot dessa. Bl.a. anförde JK att det är ett rent lotteri att väcka åtal i tryckfrihetsmål och att en sådan ordning inte kan gagna rättssäkerheten. Andra menade att dessa nackdelar skulle kunna elimineras om juryn blev skyldig att motivera sina beslut och om alla yttrandefrihetsdomar sammanställdes och publicerades.

Kärnpunkten i kritiken mot MMU:s resonemang var uppfattningen att strävandena till prejudikatbildning är till skada för yttrandefriheten. Hovrätten över Skåne och Blekinge menade att en sådan domstol som MMU föreslagit, med skyldighet att öppet redovisa sina ställningstaganden och sina domsmotiveringar och med en uttalad målsättning att skapa en enhetlig och auktoritativ rättstillämpning, i allvarstider kan bli ett instrument för att likrikta åsiktsyttringar och förkväva opposition. Sveriges författarförbund ansåg att hela resonemanget om behovet av prejudikat är i grunden felaktigt, eftersom en viktig del i hela systemet med tryckfriheten är att varje påtalat yttrande skall ses i förhållande till dagsläget. Liknande tankegångar kom fram i andra yttranden. Bl.a. anförde TCO att gränserna för yttrandefriheten varken kan eller bör klart utstakas vid en viss tidpunkt för att senare statistiskt tillämpas inom överskådlig tid.

Även från en annan utgångspunkt har ifrågasatts om det är rimligt att juryns utslag lämnas utan motivering. I sitt yttrande över 1944 års tryckfrihetssakkunnigas betänkande pekade presidenten i Svea hovrätt på att

jurymännen, till följd av att deras dom är anonym, inte kan göras ansvariga för denna även om domen vilar på de mest godtyckliga överväganden och är hur lagstridig som helst.

Det kollektiv ur vilket juryledamöter för det enskilda målet utses väljs av en politiskt sammansatt församling. Detta faktum utgör utgångspunkten för uppfattningen att juryn i högre grad än en domstol kan låta sig styras av partipolitiska hänsynstaganden. Frågan behandlades under förarbetena till den nuvarande TF. Departementschefen anförde (prop. 1948:230 s. 99):

Yttrandefrihetens vidmakthållande är icke en partipolitisk fråga. Det är ett gemensamt intresse för alla partier, som erkänna de demokratiska grundsatser på vilka vårt samhälle är byggt. Någon avsevärd risk att partipolitisk trångsynthet skulle komma att göra sig gällande i rättsskipningen föreligger knappast. En viktig garanti för rättssäkerheten ligger i så fall däri att juryn enligt förslaget icke kan åstadkomma en fällande dom annat än om domstolen biträder dess mening.

Systemet med juryprövning skiljer sig i flera avseenden från den normala ordningen för prövning av brottmål. Bedömningen av en skrifts brottslighet görs i första hand av lekmän utan medverkan av yrkesdomare. En jury avgör endast ett mål. Ett friande juryutslag står fast; det kan inte överprövas. Om juryn fällt skall även rätten pröva om brott föreligger. Juryns utslag skall inte motiveras. Det är kollektivt och anonymt.

För yttrandefriheten är det av största värde att det organ som skall bedöma brottsligheten av ett yttrande som innefattar kritik mot statsmakterna eller någon av deras företrädare står fritt från styrning av det allmänna. Detta är, särskilt i orostider, viktigt både för den sakliga prövningen och för allmänhetens förtroende för rättsskipningen.

Genom att juryn sätts samman särskilt för varje mål blir dess uppgift begränsad till att i ett konkret fall utföra avvägningen mellan yttrandefrihetsintresset och det motstående intresse som skyddas av det åberopade straffbudet. Den engångskaraktär som varje jury har bidrar till att juryn står fri från bindningar i en utsträckning som knappast är möjlig för något annat prövningsorgan. Juryledamöterna är bara ansvariga inför sig själva. Den obundna ställningen förstärks av att juryns utslag är kollektivt och anonymt och av att det inte skall motiveras.

Allmänt sett är det visserligen mindre tilltalande att en dom meddelas utan motivering. Men motiverade juryutslag skulle skapa behov av medverkan från yrkesdomare i överläggningar och vid utformningen av utslagen; juryns fristående ställning skulle råka i fara.

Det kan hävdas att den som dömer i yttrandefrihetsmål skall kunna ställas till svars för sina domar som varje annan domare. Vådan av frikännanden som är "oriktiga" i den meningen att de avviker från en tänkt domstolspraxis framstår dock som begränsad jämförd med värdet av en oberoende bedömning.

I och med att juryns friande utslag skall stå fast medan dess fällande utslag skall prövas av rätten kommer yttrandefriheten i åtnjutande av ett dubbelt skydd. En fällande dom förutsätter att både juryn och rätten anser att brott föreligger.

En annan följd av den ordningen är att prejudikat – dvs. vägledande avgöranden av högsta instans – kan skapas endast i en begränsad omfattning.

Ett frikännande juryutslag får i princip inte någon betydelse för bedömningen av andra mål. Däremot kan prejudikat bildas om juryns utslag är fällande. Rättens dom kan – vare sig den är friande eller fällande – överklagas i vanlig ordning och slutligen komma under högsta domstolens prövning.

Prejudikatbildning är i andra sammanhang värdefull. Den främjar enhetlighet i rättstillämpningen och gör det möjligt att med någon grad av säkerhet bedöma utgången av tvister. I yttrandefrihetsmål är läget ett annat. En fastare prejudikatbildning kan innebära risker för yttrandefriheten. I jämförelse med opinionsutvecklingen är prejudikatbildningen en långsam process. Varje yttrande bör bedömas med hänsyn till de förhållanden under vilka det fälls. Möjligheterna till en sådan bedömning motverkas om äldre, fällande avgöranden skall vara vägledande. Prejudikat kan komma att begränsa den offentliga debatten. Detta utesluter inte särskilda mekanismer mot oriktigt fällande avgöranden för det fall att juryn låter sig påverka av tillfälliga opinioner.

Det sagda gäller naturligtvis i första hand i fråga om yttranden som innefattar kritik mot samhället – även sådan som tar sig uttryck i angrepp på politiker och tjänstemän i anslutning till deras offentliga verksamhet. Men synsättet är också i hög grad tillämpligt i fråga om yttranden om privatpersoner. Den allmänna uppfattningen om vad som får sägas om medmänniskan växlar från tid till annan och kan växla relativt snabbt. Ett påstående som var ärerörligt för några år sedan kan i dag framstå som harmfullt.

Prejudikatet har i vissa lägen sina förtjänster. En för yttrandefriheten förmånlig praxis som kan ha utbildats under lugna tider verkar som ett skydd under orostider. Den prövningsordning som nu gäller tar vara också på den fördelen. Den hindrar inte juryn från att frikänna utan hänsyn till äldre, fällande domar och binder alltså inte yttrandefriheten för framtiden. Men den ger rätten möjlighet att i orostider stödja sig på äldre, friande avgöranden vid prövning av ett fällande juryutslag.

Prejudikatet kan vara en källa till upplysning om det sätt på vilket rättsreglerna tidigare tillämpats. Det förhållandet att prejudikat inte bör tillåtas binda juryn vid dess bedömning hindrar inte att parterna och eventuellt rätten inför juryn redogör för gällande rätt och då åberopar tidigare avgöranden av högsta domstolen. Även på det sättet kan prejudikat vara värdefulla.

Enligt vår mening finns det en spänning mellan krav på en vidsträcktare prejudikatbildning och de motiv som bär upp instruktionen i 1 kap. 4 § TF. Instruktionen ålägger dem som prövar frågan om brott föreligger eller inte att väga det intresse som skyddas av det åberopade lagrummet mot yttrandefrihetsintresset och att i tvivelsmål hellre fria än fälla. Varje sådant mål får en särprägel.

Av de skäl som anförts i det föregående anser vi att juryn skall behållas. Det processuella systemet i övrigt kan dock behöva modifieras i flera avseenden, bl.a. för att förbättra skyddet för den enskildes integritet.

Juryprövning utanför TF:s område

En huvudfråga för yttrandefrihetsutredningen är om rättegångsordningen kan utformas så att den kan tillämpas på mål om yttranden i alla de

framställningsformer som en yttrandefrihetsgrundlag bör omfatta. Några hinder av principiell art möter knappast tanken att utvidga juryprövningen till att omfatta frågan om lagligheten av yttranden riktade till offentligheten oavsett i vilken form yttrandena fällt. I stället kan det hävdas att de skäl som kan åberopas för juryns medverkan i tryckfrihetsmål har samma bärkraft i fråga om yttrandefrihetsmål i allmänhet.

En praktisk komplikation utgör dock frågan om bevisprövning. Som anförts i det föregående under 4.4 kan principen om ensamansvar inte genomföras konsekvent. Vissa framställningsformer – t.ex. sammankomster och demonstrationer – är sådana att frågan om vem som skall bära ansvaret för ett visst yttrande måste avgöras enligt brottsbalkens regler. Vidare har somliga uttrycksformer – t.ex. teaterföreställningar och andra sammankomster – sådan karaktär att det exakta innehållet i ett påtalat yttrande inte alltid är klart. I motsats till den tryckta framställningen kan sådana yttranden inte alltid dokumenteras på ett otvetydigt sätt. Man måste alltså räkna med att bevisning många gånger blir nödvändig. Bevisfrågor kan ofta komma att dominera en rättegång.

En möjlighet är naturligtvis att tillämpa den speciella yttrandefrihetsrättsliga processordningen endast i mål där inslaget av bevisning typiskt sett inte blir större än i fråga om tryckt skrift. Det gäller då uttrycksformerna film, videogram, fonogram och – liksom hittills – radio och TV. Följden skulle bli att yttranden genom teaterföreställningar, utställningar, sammankomster och demonstrationer av närmast praktiska skäl inte skulle bedömas av jury och inte heller i övrigt likställas med yttranden i andra medier. Vill man inte ha en sådan skillnad får man endera överlåta åt juryn att pröva bevisfrågorna eller anpassa processen så att dessa prövas av rätten medan frågan om yttrandets lagenlighet i första hand bedöms av jury.

Det kan diskuteras om juryn bör ha uppgiften att pröva bevisning av det åsyftade slaget. Skälen för juryns medverkan i yttrandefrihetsprocessen leder inte längre än att juryn liksom hittills bör pröva lagligheten av ett givet yttrande. Det är i den frågan som en allmän, medborgerlig uppfattning bör göra sig gällande. Däremot har juryn knappast några företräden framför rätten när det gäller att fastställa fakta i målet.

Det är antagligt att domarens yrkesmässiga erfarenhet gör honom bättre lämpad än juryn för den uppgiften. Å andra sidan ankommer bevisprövning redan nu på juryn i viss utsträckning. I mål om förtal skall juryn ta ställning till eventuell sanningsbevisning och i mål om anskaffande eller meddelande av uppgift för publicering i tryckt skrift, vilka sedan den 1 januari 1978 är tryckfrihetsmål, skall juryn pröva såväl bevisfrågor som rättsfrågor. Ändringen i fråga om anskaffande och meddelande av uppgifter betraktas som ett provisorium.

Det skulle vara teoretiskt möjligt att utvidga juryns befogenheter ytterligare på detta område. I Sverige gäller principen om fri bevisprövning. Det medför att de juridisk-tekniska problemen vid bevisvärdering är jämförelsevis små. De viktigaste egenskaperna hos bedömarens är sunt förnuft och gott omdöme. Med den kvalificerade sammansättning juryn enligt TF har bör egenskaperna vara väl representerade. Kravet att tre ledamöter skall ha erfarenhet som nämndemän i allmän underrätt ger juryn en viss förtrogenhet med bevisfrågor. I de länder varifrån förebilden till den svenska tryck-

frihetsjuryn hämtats har juryn som sin främsta uppgift att pröva just bevisning. Slutligen bör erinras om att rätten självständigt har att pröva ett fällande juryutslag. Detta är ägnat att förebygga felaktigt fällande domar.

Om bevisprövningen överläts på juryn kan man få problem i ett särskilt avseende. Enligt nu rådande ordning kan ett frikännande juryutslag inte prövas av högre rätt. En avvikelse från regeln om rätt till bevisprövning i två instanser kan dock knappast motiveras av hänsyn till yttrandefrihetsintresset. Att en diskutabel bedömning av sakläget skulle vara skyddad från överprövning ter sig i stället otillfredsställande även om bedömningen lett till en frikännande dom. En teoretisk utväg vore att tillåta avsteg från juryns bedömning i bevisfrågor men inte i rättsfrågor. Detta skulle dock dra med sig den olägenheten att juryns utslag delvis måste motiveras och dessutom leda till praktiska otympligheter.

Om man inte vill godta att juryn prövar bevisning får man lägga uppgiften på rätten – en möjlighet som nämns i våra direktiv. Väljer man den lösningen bör även de bevisfrågor som kan uppkomma i mål om meddelande eller anskaffande av uppgifter enligt 7 kap. 3 § TF bedömas av rätten.

Enligt 2 § lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål skall rätten utreda frågan om den tilltalade är ansvarig för skriften. Rättens beslut i saken kan överklagas.

Men sådana bevisfrågor spelar en föga framträdande roll i mål om yttranden i tryckt skrift. Tyngdpunkten ligger i de allra flesta fall på frågan om ett yttrandes laglighet. I mål om yttranden i former som är mindre väl fixerade än det tryckta ordet är läget alltså ett annat. Där kan bevisfrågorna många gånger vara det dominerande inslaget i rättegången. Med bevisfrågorna avses då spörsmålen om vad som har yttrats och om den tilltalade är ansvarig för yttrandet.

Om man lägger bevisprövningen i yttrandefrihetsmål på rätten, måste man också ha klart för sig hur handläggningen närmare skall utformas. Problemet är att juryns slutliga prövning av ett yttrandes laglighet måste föregås av ett slutligt och bindande fastställande att den tilltalade har fällt yttrandet.

Man har här två huvudalternativ att välja mellan. Det ena är att man utformar handläggningen så att ingen juryprövning äger rum innan avgörandet av bevisfrågorna har vunnit laga kraft. Det andra alternativet är att skapa en sammanhållen process i den meningen att rättens bevisprövning och juryprövningen i princip sker vid ett och samma rättegångstillfälle.

Det första alternativet innebär att juryn inte behöver träda i funktion mer än en gång i varje mål. Om rättens bevisprövning – eventuellt efter överprövning i högre instans – resulterar i bedömningen att åklagaren eller målsäganden inte har kunnat styrka sitt påstående om vad den tilltalade har yttrat, frikänns den tilltalade utan juryprövning.

Nackdelen med detta alternativ är att juryprövningen inte kan ske förrän åtminstone tiden för överklagande av underinstansens avgörande av bevisfrågorna har gått ut. För det fall att den tilltalade erkänner att han yttrat sig så som åklagaren eller målsäganden påstår kan man dock tänka sig att juryprövningen får ske i omedelbart samband med handläggningen av målet i övrigt.

En prövning av bevisfrågorna i två domstolsinstanser – och undantagsvis i tre – orsakar en avsevärd tidsutdräkt. I viss mån kan tidsutdräkten hållas nere

genom regler om förtursbehandling, korta fullföljdstider och/eller förbud mot att överklaga hovrättens avgörande. Mindre än ett par veckor synes tidsutdräkten dock inte kunna bli.

Alternativet med en sammanhållen process vållar andra problem. I ett rättegångssystem som innebär att sakförhållandena inte är slutgiltigt fastslagna i målet när juryprövningen tar vid finns det risk för att ovissheten i bevishänseende kan påverka juryn. Vidare måste man räkna med att återförvisning från högre instans kommer att ske då och då. I ett och samma mål kan juryprövning få ske två, kanske tre gånger.

Från processekonomisk synpunkt kan alternativet med en sammanhållen process vara att föredra. Den synpunkten får dock inte ensam avgöra vilken handläggningsform man bör välja. Viktigare är intresset av rättssäkerhet. Man har visst fog för att hävda att det tillgodoses bäst om juryns prövning äger rum först sedan det är slutgiltigt utrett vad prövningen skall avse.

Domkretsindelningen

Som nämnts tidigare föreslog MMU att yttrandefrihetsmål skulle koncentreras till en enda för hela riket gemensam yttrandefrihetsdomstol med inslag av lekmän, som skulle utses av riksdagen. Frågan om domkretsindelningen diskuterades utförligt vid remissbehandlingen. Intresset knöt sig väsentligen till valet mellan å ena sidan en central domstol och å andra sidan lokala eller regionala domstolar.

Den grundläggande motiveringen hos de remissinstanser som stödde förslaget om en central yttrandefrihetsdomstol var önskemålet att få en enhetlig rättstillämpning. Något liknande gällde andra remissinstanser som förordade andra former av lekmanamedverkan än jury. Några av dem föreslog en yttrandefrihetsdomstol utan jury per hovrättsområde. Till dem hörde KO som menade att en central domstol skulle innebära en belastning för de enskilda parter som bor långt från domstolen. Av samma skäl och för att bredda det folkliga inflytandet över den dömande verksamheten föreslog den juridiska fakulteten vid Uppsala universitet att fyra yttrandefrihetsdomstolar skulle inrättas, t.ex. en i vardera Stockholm, Göteborg, Malmö och Umeå. Några remissinstanser – t.ex. Svea hovrätt och JK – förordade, som tidigare har noterats, att yttrandefrihetsmål skulle handläggas av allmän domstol utan medverkan av jury.

Av de remissinstanser som ville ha kvar juryn förordade flertalet att den nuvarande domkretsindelningen skulle behållas. Utgångspunkten var att ett system med en central domstol ansågs kunna leda till begränsningar i yttrandefriheten. Man tog avstånd från tanken på en fastare prejudikatbildning. Men man anförde i allmänhet inte några särskilda skäl för att behålla just den nuvarande domkretsindelningen. Några – t.ex. hovrätten över Skåne och Blekinge samt Sveriges Radio – underströk dock betydelsen av att rättskipningen är lokalt förankrad. Bland dem som ville behålla juryn fanns också de som förordade att en domstol per hovrättsområde skulle handlägga yttrandefrihetsmål.

Sammanfattningsvis kan sägas att de remissinstanser som motsatte sig att juryn avskaffades och att en central yttrandefrihetsdomstol inrättades inte närmare diskuterade vilken av flera tänkbara regionala eller lokala domkrets-

indelningar som var att föredra. Det var möjligen en andrahandsfråga för dem.

Tanken på en central yttrandefrihetsdomstol torde enligt våra direktiv inte längre vara aktuell. Som alternativ till den rådande ordningen med i princip tingsrätterna i residensstäderna som yttrandefrihetsdomstolar kan tänkas att uppgiften läggs på varje tingsrätt eller på en tingsrätt inom varje hovrättsområde.

De synpunkter som lades på frågan om domkretsindelningen vid remissbehandlingen av MMU:s förslag gällde i första hand valet mellan en central domstol och regionala eller lokala domstolar. Men några av synpunkterna har också betydelse vid val mellan de olika regionala och lokala alternativen:

- den dömande verksamheten bör vara lokalt förankrad, eftersom kännedom om lokala förhållanden ofta kan vara av betydelse för bedömningen,
- indelningen bör utformas så att domstolarna får tillräcklig erfarenhet av handläggningsformerna i yttrandefrihetsmål,
- hänsyn bör tas till kostnaderna och restiden för dem som medverkar i processen.

Om varje tingsrätt blir behörig att handlägga yttrandefrihetsmål tillgodoses i största möjliga utsträckning anspråken på lokal förankring av den dömande verksamheten. Det får då förutsättas att juryn rekryteras inom domsagan och väljs av kommunfullmäktige på samma sätt som nämndemän nu utses. Den domkretsindelningen tillgodoser också önskemålet att begränsa parter och vittnens kostnader i tid och pengar. Nackdelen är att många tingsrätter – det finns f.n. 100 stycken – sannolikt får handlägga mycket få yttrandefrihetsmål.

Behåller man den nuvarande ordningen med i princip en yttrandefrihetsdomstol per län kan intresset av praktisk erfarenhet av tryckfrihetsmål vid domstolarna bättre tillgodoses. Detta alternativ behöver inte medföra att man avstår från den lokala anknytningen. Redan det nuvarande systemet för val av jurymän ger vissa möjligheter eftersom jurymännen rekryteras från hela länet. Det bör också vara möjligt att ändra systemet så att kommunfullmäktige i varje kommun väljer en uppsättning jurymän. När ett mål från en kommun handläggs kan juryn utses bland dem som valts till jurymän i kommunen. Från kostnadssynpunkt är den nuvarande domkretsindelningen sämre än den som innebär att varje tingsrätt skall få yttrandefrihetsmål. En möjlighet att begränsa den olägenhet avstånden innebär för parter och vittnen är att föreskriva att förhandlingar skall hållas på den ort som är lämpligast för parterna.

Om man utser en tingsrätt i varje hovrättsområde till yttrandefrihetsdomstol tillgodoses mera klart intresset av att personalen vid domstolarna får praktisk erfarenhet av handläggningen av yttrandefrihetsmål. Även med en sådan indelning kan det lokala inflytandet över den dömande verksamheten tillgodoses genom att enbart jurymän från den kommun, som målet kommer ifrån, kallas in till tjänstgöring. Anser man att den lokala förankringen inte är så viktig att det är motiverat med särskilda jurymän från varje kommun kan man överväga att låta varje landsting utse jurymän och i det särskilda målet hämta juryledamöter från det län målet kommer från. Kostnadssynpunkterna tillgodoses vid detta alternativ något sämre än med nuvarande domkretsindelning. Om man bara har en yttrandefrihetsdomstol i varje hovrättsom-

råde bör den olägenheten begränsas genom att förhandlingarna som regel äger rum på den ort som är fördelaktigast för parterna.

Val av jurymän

Det sägs ibland att det sätt på vilket jurymännen väljs och tas ut till tjänstgöring i varje enskilt mål kan inbjuda till misstanken att juryns bedömning påverkas av politiska hänsynstaganden. Liknande argument anfördes mot MMU:s förslag om en central yttrandefrihetsdomstol med ledamöter utsedda av riksdagen. Kritik av det slaget framfördes med skärpa av flera remissinstanser.

En illustration till problemet kan hämtas från den allmänna debatten kring tryckfrihetsmålet mellan Thorbjörn Fälldin och Aftonbladet våren 1978. På många håll grundades spekulationerna om målets utgång praktiskt taget enbart på iakttagelser om de enskilda juryledamöternas partipolitiska sympatier.

Det har också förekommit att parter i tryckfrihetsmål har givit uttryck åt sådana misstankar. Sydsvenska Dagbladet återgav den 20 december 1968 ett TT-meddelande som behandlade den saken. Den socialdemokratiska partisekreteraren Sten Andersson hade stämt den dåvarande högertidningen Västernorrlands Allehanda för förtal med anledning av tre artiklar i tidningen. Svarandesidans advokat begärde att frågan om artiklarnas brottslighet inte skulle prövas av jury. Han menade att juryns sammansättning kunde påverka domslutet i en för Västernorrlands Allehanda negativ riktning. Västernorrlands läns landsting, som valt jurymännen, hade socialdemokratisk majoritet. Målet kom aldrig till rättegång.

Det som varit utgångspunkten för den nuvarande ordningen med jurymän valda av landstinget är uppfattningen att juryn bör ha en bred folklig förankring och samtidigt ha kompetens att träffa avgöranden i så känsliga frågor som yttrandefrihetsmål. Det är svårt att finna något valsystem som tillgodoser dessa önskemål och som samtidigt effektivt förebygger misstankar om politiserade domar.

En förfrågan hos landets tryckfrihetsdomstolar antyder att en betydande del av jurymännen är politiker i den meningen att de är eller har varit ledamöter av en politiskt sammansatt statlig eller kommunal nämnd eller beslutande församling. Fem domstolar har lämnat i det närmaste fullständiga uppgifter. Vid dessa är det i genomsnitt 20 av de 24 jurymännen som har eller har haft sådant uppdrag. Om man utesluter de politiskt aktiva från valbarhet skulle möjligen riskerna för misstankar om partipolitiska hänsynstaganden i yttrandefrihetsmål begränsas. Å andra sidan skulle det innebära att man diskvalificerar dem som i andra sammanhang befunnits lämpliga att besluta i samhälleliga frågor just därför att de har stora gruppers förtroende.

I andra länder väljs jurymännen i princip slumpmässigt ur ett offentligt register. På många håll – bl.a. i de anglosaxiska länderna – finns regler som utesluter vissa yrkeskategorier från valbarhet. Metoden utesluter inte att man får juryledamöter med kända partipolitiska sympatier. Men sannolikheten för det minskar. I vart fall öppnar den knappast möjlighet för spekulationer om utgången i målen grundade på en beräkning av vilka som kan tänkas rösta för och emot av politiska skäl. Slumpmetoden har den bristen att den inte ger

några garantier för att juryn får den kompetens som är önskvärd.

Som vidare behandlas under 6.3 i anslutning till anteckningarna till 13 kap. 4 § i skiss A bör man i allt fall överväga att införa bestämmelser om proportionella val av jurumän.

5.2 Tillsyn, åtal och tvångsmedel

5.2.1 Nuvarande ordning enligt TF

I 9 kap. 1 § TF sägs att JK skall vaka över att de gränser för tryckfriheten som anges i TF inte överskrids. Några andra bestämmelser som direkt tar sikte på tillsynen finns inte.

Reglerna om allmänt åtal för tryckfrihetsbrott finns i 9 kap. 2 §. De innebär i huvudsak följande. JK är ensam åklagare i tryckfrihetsmål. Ingen annan får heller inleda förundersökning rörande tryckfrihetsbrott. Regeringen får anmäla en skrift till åtal hos JK. En anmälan innebär inte att JK är skyldig att väcka åtal. Han skall alltid självständigt pröva åtalsfrågan. I vanlig lag får föreskrivas att allmänt åtal får väckas endast efter regeringens medgivande. Syftet med den bestämmelsen är att öppna möjlighet för regeringen att göra politiska lämplighetsavvägningar.

I 2 § lagen (1977:1016) med vissa bestämmelser på TF:s område sägs att allmänt åtal för tryckfrihetsbrott som avses i 7 kap. 4 § 1-7 eller 5 § 1 TF – dvs. tryckfrihetsbrott mot staten – får väckas endast efter regeringens medgivande.

10 kap. TF innehåller bestämmelser om tvångsmedel.

I 1 § stadgas att tryckta skrifter får läggas under beslag i väntan på beslut om konfiskering. Konfiskering innebär enligt 7 kap. 7 § TF att alla för spridning avsedda exemplar skall förstöras och att sådant material som kan användas endast för tryckning av ifrågavarande skrift skall göras obrukbart. Beslag får omfatta endast de för spridning avsedda exemplaren.

Om det skäligen kan antas att exemplar av tryckt skrift har betydelse för utredningen i ett tryckfrihetsmål får det tas i beslag (10 kap. 14 §).

I 10 kap. 1 § sägs vidare att utgivningsförbud kan meddelas för periodisk skrift i väntan på rättens beslut i de fall som avses i 7 kap. 8 § TF. Sistnämnda bestämmelse är tillämplig endast under krigstid och riktar sig mot periodiska skrifter som konfiskerats på grund av vissa brott mot rikets säkerhet.

Det ankommer på JK att besluta om beslag och utgivningsförbud innan åtal väckts. I vanlig lag kan föreskrivas att även allmän åklagare får förordna om beslag inom sitt verksamhetsområde (10 kap. 2 §). Ett sådant beslut skall skyndsamt anmälas till JK.

I betänkandet (Ds Ju 1976:18) med förslag till lag om tillämpning av vissa bestämmelser i TF föreslog MMU vissa regler innefattande rätt för länsåklagare att besluta om beslag vid brott som utgör uppvigling. Departementschefen fann dock att något behov av en sådan bestämmelse inte fanns f.n. (prop. 1977/78:62). Någon delegationsregel har alltså inte införts.

Beslag i samband med enskilt åtal beslutas endast av rätten.

Enligt 10 kap. 11 § TF får militär befattningshavare i väntan på förordnande om beslag ta i förvar skrifter som innefattar uppvigling om de anträffas vid

avdelning inom försvarsmakten. Bestämmelsen gäller bara när riket är i krig eller krigsfara.

5.2.2 1976 års ändringar i TF

Flera av de regler som nu gäller om tillsyn, åtal och tvångsmedel har tillkommit på förslag av MMU.

Före den 1 januari 1978 var tillsyns- och åtalsreglerna utformade på följande sätt.

Justitieministern skulle själv eller genom ombud vaka över TF:s efterlevnad. Övervakningen möjliggjordes bl.a. av en bestämmelse om skyldighet för boktryckare att samtidigt med att skrift utgavs lämna ett granskningsexemplar till justitieministern eller, på annan ort än Stockholm, till tryckfrihetsombudet på platsen.

Tryckfrihetsombudens verksamhet reglerades i instruktion (1974:705). På dem ankom att se till att granskningsexemplar lämnades och att så snart omständigheterna medgav det granska skriften. Om en skrift innehöll något som kunde leda till allmänt åtal skulle detta skyndsamt anmälas till justitieministern. Även tveksamma fall skulle anmälas. Ombuden skulle vidare kontrollera att TF:s formella föreskrifter om angivande av tryckår, tryckort och tryckeriets namn etc. i skriften följts. Antalet tryckfrihetsombud i landet var något över hundra.

Om justitieministern fann att allmänt åtal för ett tryckfrihetsbrott borde väckas skulle han anmäla detta till JK. JK hade därefter att självständigt pröva åtalsfrågan. Den prövningen ansågs böra omfatta endast spørsmålet om laga förutsättningar för åtal förelåg. Huruvida åtal lämpligen borde väckas förutsattes justitieministern ha övervägt. JK kunde väcka åtal även utan anmälan från justitieministern.

Före den 1 januari 1978 ankom det på justitieministern att fatta beslut om beslag för att säkerställa konfiskering och om utgivningsförbud innan åtal hade väckts. Justitieministern kunde överlåta sin behörighet att förordna om beslag på tryckfrihetsombuden. Denna möjlighet utnyttjades inte.

Beslut av justitieministern eller ett tryckfrihetsombud om beslag skulle meddelas inom en vecka från det att skriften hade utgivits och granskningsexemplar lämnats. Om ett tryckfrihetsombud hade beslutat om beslag skulle detta genast anmälas till justitieministern som hade att pröva om åtgärden skulle bestå. Justitieministern skulle genast underrätta JK om beslutade beslag. Denne hade därefter två veckor på sig för att väcka åtal eller talan om konfiskering. Om han inte gjorde någotdera förföll beslutet om beslag.

Några särskilda bestämmelser om beslag i bevissäkringssyfte fanns inte tidigare i TF. Skyldigheten att lämna granskningsexemplar gjorde sådana bestämmelser onödiga.

Före den 1 januari 1978 hade militära befattningshavare rätt att ta uppviglande skrifter i förvar även i fredstid.

När det gäller tillsynen resonerade MMU i huvudsak på följande sätt: Syftet att skapa enhetliga grundlagsregler för berörda massmedier kunde medföra antingen att en för alla medierna gemensam tillsynsorganisation införs eller att ingen särskild tillsyn alls skall förekomma. Utgångspunkten borde vara att en särskild övervakningsorganisation skall finnas bara om den är nödvändig

och kan fungera effektivt. I fråga om radio och film behövdes inte någon särskild övervakning. (MMU erinrade om uttalanden med det innehållet i förarbetena till RAL och i filmcensurutredningens betänkande.) För tryckta skrifter kunde tillsynssystemet vara befogat med hänsyn till att avlämnandet av granskningsexemplar är utgångspunkt för preskriptionstiden. Systemet med tryckfrihetsombud är dock förenat med åtskilliga brister. Ombuden torde inte ha möjlighet att granska innehållet i alla skrifter. Tillsynen kom i praktiken att avse de formella föreskrifterna i TF. Till bristerna bidrog också att skyldigheten att lämna granskningsexemplar långtifrån alltid iaktogs. Genom massmediernas inbördes bevakning samt anmälningar från polis och allmänhet borde tillsynen kunna fungera väl så effektivt som genom en särskild organisation för övervakning.

MMU intog den ståndpunkten att den dåvarande tillsynsorganisationen borde upphöra och inte ersättas med någon ny. Övervakningen borde enligt utredningen i första hand ankomma på den som skall vara åklagare eller således på JK. En sådan bestämmelse fanns i utredningens förslag till massmedigrundlag. MMU föreslog vidare att skyldigheten att lämna granskningsexemplar skulle slopas och att skyldigheten att bevara tryckt skrift för granskning skulle regleras i vanlig lag.

I fråga om åtal för yttrandefrihetsbrott uttalade MMU att det kunde vara principiellt otillfredsställande att justitieministern såsom de rättsvårdande myndigheternas högste funktionär var åklagare eller angivare i tryckfrihetsmål men att denne å andra sidan i egenskap av politiker och regeringsledamot bättre än JK kunde avgöra när åtal borde underlåtas i fråga om yttranden av politisk karaktär. Behovet av en politisk bedömning kunde dock enligt utredningen tillgodoses i den formen att grundlagen öppnade möjlighet att i lag föreskriva att regeringens tillstånd i vissa fall skulle fordras för allmänt åtal. Bl.a. med hänsyn till yttrandefrihetsreglernas karaktär av grundlag och till frågornas ofta ömtåliga natur fann MMU det naturligt att åtalsärendena handlades av en högt kvalificerad person. Utredningen ansåg det naturligt att uppgiften lades på JK.

MMU föreslog att JK skulle bli behörig att förordna om beslag för att möjliggöra konfiskering (enligt MMU:s terminologi "förverkande"). Utredningen åberopade härvid att JK skulle överta tillsynen från justitieministern och tryckfrihetsombuden samt att JK även fortsättningsvis skulle vara åklagare.

MMU föreslog vidare att det skulle bli möjligt att ge allmän åklagare beslagsrätt. Bakom detta förslag låg en önskan att motverka den olägenhet i form av tidsutdräkt, som kunde bli följderna av att tryckfrihetsombuden försvann. Åklagarna skulle vid prövning av frågan om beslag följa instruktionen i nuvarande 1 kap. 4 § TF. Besluten skulle underställas JK:s prövning och endast gälla inom respektive åklagares distrikt.

I och med att skyldigheten att lämna granskningsexemplar skulle upphöra uppkom – vid sidan av reglerna om beslag för att möjliggöra konfiskering – behov av regler om beslag för att säkra bevis. MMU föreslog att de allmänna reglerna i 27 kap. RB skulle gälla för sådana fall.

MMU prövade även frågan om militära befattningshavares rätt att ta uppviglande skrifter i förvar i väntan på beslut om beslag. Utredningen fann skäl att helt slopa den möjligheten med hänsyn till att kravet på snabba

ingripanden kunde tillgodoses genom de allmänna åklagarnas beslagsrätt. Eftersom bestämmelsen ansågs kunna ha avsevärd betydelse under krigsförhållanden föreslogs dock att den alltjämt skulle gälla i begränsad utsträckning, nämligen så att skrifter skulle kunna tas i förvar under krig och vid krigsfara.

De grundläggande dragen i dessa delar av MMU:s förslag mötte endast få erinringar vid remissbehandlingen.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet förordade dock att systemet med tryckfrihetsombud skulle bibehållas, främst av det skälet att avlämnandet av granskningsexemplar skapade en utmärkt förutsättning för att fastställa preskriptionstiden. Fakulteten ansåg vidare att den formella kontrollen av tryckår etc. inte var helt utan värde.

Enligt RÅ:s mening borde åtalsrätten överföras på RÅ medan tillsynen borde ankomma på JK. TCO, som också förordade att RÅ skulle vara åklagare, ansåg det naturligt att tillsynen skulle utövas av RÅ.

Statens filmgranskningsråd förordade inrättandet av en massmedieombudsman och hänvisade till att ett liknande arrangemang med gott resultat prövats inom marknadsföringsområdet.

I propositionen (1975/76:204) med förslag till grundlagsändringar angående tryckfriheten anslöt sig departementschefen i allt väsentligt till MMU:s förslag. Han biträdde sålunda uppfattningen att systemet med tryckfrihetsombud skulle avskaffas och att tillsynen av att TF:s regler efterlevs liksom handläggningen av åtals- och beslagsärenden skulle överflyttas på JK. Departementschefen delade även MMU:s mening att grundlagen borde hålla vägen öppen för snabbare beslut i beslagsfrågor genom att göra det möjligt att ge allmänna åklagare i chefsställning behörighet att besluta om beslag i vissa fall. I likhet med MMU ansåg han vidare att bestämmelserna om förvarstagande av uppviglande skrift borde modifieras.

Reglerna om beslag i bevissäkringssyfte utformades något annorlunda i propositionen än vad MMU förordat. Departementschefen uttalade att bestämmelserna om behörig åklagare (dvs. i första hand JK) och om anmälan till JK av allmän åklagares beslut givetvis borde gälla även i fråga om sådana beslagsbeslut.

Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen.

5.2.3 Förhållandena inom övriga medier

För radio och TV finns inte något särskilt tillsynssystem föreskrivet. I betänkandet (SOU 1965:58) Radioansvarighetslag föreslogs att TF:s regler om bl.a. justitieministerns övervakning skulle gälla också för radioprogram. Särskilda regler om övervakning ansågs onödiga. Som skäl åberopades att RAL inte skulle innehålla några regler om beslag.

Genom biografbyråns granskning enligt biografförordningen av film som skall förevisas offentligt sker en tillsyn över sådana filmer. Om visningen av en film eller del därav uppenbarligen strider mot allmän lag får biografbyrån vägra att godkänna den för visning.

Filmcensurutredningen föreslog att vuxencensuren skulle upphävas och diskuterade då behovet av särskild tillsyn över film som visas offentligt. Men utredningen fann att en sådan tillsyn inte behövdes. Den ansåg att man

kunde få tillräcklig bevakning genom reaktioner från allmänhet, massmedier samt polisen och åklagarmyndigheterna.

Någon särskild övervakning av övriga framställningsformer – videogram, teater m.fl. – är inte föreskriven.

Särskilda regler om behörighet att väcka allmänt åtal på grund av lagstridiga framställningar i andra medier än tryckt skrift finns endast i fråga om radio. Enligt 8 § 3 st. RAL ankommer det på JK ensam att väcka talan på grund av yttrandefrihetsbrott i radioprogram (och TV-program). Någon motsvarighet till TF:s regler om anmälan från regeringen finns inte i RAL.

För övriga framställningsformer gäller allmänna åtalsregler, dvs. behörig att väcka åtal är allmän åklagare.

Filmcensurutredningen förordade i sitt betänkande att allmänt åtal enligt den av utredningen föreslagna filmansvarighetslagen skulle väckas av JK.

Vid sidan av TF:s regler om konfiskering och beslag av tryckt skrift finns inte några bestämmelser om tvångsmedel som tar sikte på att förhindra spridning av brottsliga framställningar. I avsaknad av sådana bestämmelser gäller för övriga uttrycksformer de allmänna reglerna om beslag i 27 kap. rättegångsbalken. Enligt 27 kap. 1 § RB får föremål som skäligen kan antas äga betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott tas i beslag. Beslut om beslag meddelas normalt av undersökningsledaren eller åklagaren.

Enligt polisinstruktionen (1972:511) är polisen skyldig att motverka brott. Det är oklart hur långt man kan gå med stöd av instruktionen för att hindra spridning av brottsliga framställningar.

Lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO) innehåller bestämmelser om tvångsmedel. 3 § lyder: "Den som genom sitt uppträdande stör allmän ordning eller utgör omedelbar fara för denna skall omhändertagas av polisman, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen. Sådant omhändertagande skall ske även när det fordras för att avvärja straffbelagd gärning."

I lagen om allmänna sammankomster (LAS) finns bestämmelser om polismyndighetens befogenheter att inställa eller upplösa sammankomst. Dessa tvångsmedel tar dock inte sikte på att förhindra spridningen av framställningar som innefattar yttrandefrihetsbrott utan syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Det är oklart vilken räckvidd LTO och LAS har i fråga om demonstrationer. En enmansdemonstration är närmast ett särskilt sätt att utnyttja yttrandefriheten men en sammankomst är det ju inte fråga om; LAS kan därför inte anses tillämplig. JO har uttalat (JO 1975 s. 92) att LAS inte heller är analogt tillämplig när det gäller en flermansdemonstration som har så ringa omfattning att den inte är att anse som en allmän sammankomst. Om en sådan demonstration stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna torde polisen, enligt JO, därför med stöd av 3 § LTO kunna omhänderta de deltagare som framkallar störandet av ordningen eller fara för detta och därmed upplösa demonstrationen. Jfr. dock SOU 1975:75 s. 309.

5.2.4 Synpunkter

I våra direktiv sägs att vi bör undersöka om det bl.a. med hänsyn till de nytillkomna medierna kan finnas anledning att göra några justeringar i det tillsynssystem på yttrandefrihetsområdet som börjat tillämpas den 1 januari 1978.

Den nuvarande ordningen med JK som övervakare av att TF:s bestämmelser efterlevs har gällt endast en kort tid. Det är ännu för tidigt att avgöra om systemet fyller sin funktion. Detsamma gäller om slopandet av tryckfrihetsombuden. Enligt uppgift från JK-ämbetet har någon förändring i antalet inkomna tryckfrihetsärenden inte kunnat märkas efter lagändringen.

Om man godtar de skäl som anförts till stöd för den nuvarande ordningen på TF:s område finns det inte någon anledning att nu ändra tillsynsreglerna endast för de tryckta skrifternas vidkommande.

Av de nytillkommande framställningsformerna i en yttrandefrihetsgrundlag skiljer sig filmen, videogrammen och fonogrammen inte från tryckta skrifter i sådana avseenden att de skulle fordra något annat tillsynssystem än dessa. I samtliga fall är det fråga om tekniskt fixerade budskap med relativt lång livslängd som normalt sett är tillgängliga för kontroll även efter det att de har givits ut eller offentliggjorts. För dessa uttrycksformer bör samma regler som för tryckt skrift utan vidare kunna tillämpas. Vad gäller filmen hänger dock saken samman med frågan om filmcensurans framtid.

Vad gäller främst sammankomster, däribland teaterföreställningar och utställningar, är läget ett annat. De äger ofta rum endast en eller ett fåtal gånger respektive visas under kort tid. Innehållet kan förändras från det ena tillfället till det andra. Föränderligheten och den relativt korta tid yttrandena är tillgängliga för granskning kan möjligen motivera att den centrala myndigheten bör ha lokala biträden i tillsynsverksamheten.

En aspekt att beakta kan också vara följande. I tider av fred och lugn i samhället är det sällsynt med andra yttrandefrihetsbrott än sådana som innebär förtal. Det upplevda behovet av övervakning är då litet. Under tider av oro och starka meningsmotsättningar i och utom landet blir kanske läget annorlunda. Det är typiskt sett i sådana situationer som tryckfrihetsbrott riktade mot staten blir aktuella. Om man då inte har någon lokal tillsynsorganisation kan krav komma att resas på polisens medverkan. Risken är att polisens uppgifter vidgas med följd att redaktioner, förlag och sammankomster för åsiktsutbyte blir föremål för fortlöpande polisövervakning. Gränsen mellan ingrepp på grund av påstådda yttrandefrihetsbrott och på andra grunder kan suddas ut. Inför sådana krav kan särskilda yttrandefrihetsombud vara att föredra från yttrandefrihetssynpunkt. Det kan hävdas att även en sådan organisation kan bli ett hot mot yttrandefriheten. Fördelen med yttrandefrihetsombud är dock att de inte har andra befogenheter än att verka i JK:s ställe och under hans kontroll och att de inte har några maktmedel i andra avseenden.

Behovet av yttrandefrihetsombud kan även påverkas av utformningen av beslagsreglerna rörande de nya framställningsformerna. Frågan skall behandlas nedan. Det skall inte heller uteslutas att eventuella yttrandefrihetsombud kan vara av värde i andra sammanhang än som hittills aktualiserats. Det kan

t.ex. tänkas att de kan tjäna som registreringsmyndighet för utgivare om behov av sådan uppkommer.

Tryckfrihetsombud enligt TF fanns i princip på alla orter med tryckeri. En eventuell ny tillsynsorganisation bör uppenbarligen ha ett något annorlunda utseende med hänsyn till sina uppgifter. Tänkbart är att ett ombud bör finnas i varje kommun och utses av exempelvis kommunfullmäktige. Det kan också tänkas att de bör utses av sin uppdragsgivare – JK – på förslag av kommunfullmäktige.

Som tidigare sagts valde MMU av principiella skäl att lägga uppgiften att besluta i åtalsfrågor på en ämbetsman – JK – i stället för som tidigare på justitieministern. Utredningen ansåg att önskemålet om en politisk lämplighetsprövning av åtalsfrågor kunde tillgodoses genom att grundlagen öppnade möjlighet att i vanlig lag föreskriva att regeringens tillstånd i vissa fall skulle fordras för allmänt åtal.

I själva verket innebär följdragstiftningen till TF på den punkten att man i betydande grad gick tillbaka till den gamla ordningen att justitieministern (numera regeringen) har inflytande över åtalsfrågorna. Regeringens tillstånd fordras som förut nämnts för åtal när det gäller statsbrott.

Det finns inte anledning att ändra på den nu rådande ordningen med JK som åklagare i tryckfrihetsmål och mål enligt RAL. Det mesta talar också för att anförtro åklagaruppgiften åt JK när det gäller yttrandefrihetsbrott i övriga medier.

En sådan utvidgning ökar betydelsen av regeringens ansvar vid ingripanden mot sådana yttrandefrihetsbrott som riktar sig mot staten. Om man i övrigt har enhetliga bestämmelser om tillsyn och åtal bör sålunda reglerna om regeringens medgivande till vissa tryckfrihetsåtal utsträckas till att gälla åtal för motsvarande yttrandefrihetsbrott oavsett medium. Med hänsyn till reglernas betydelse bör det dessutom övervägas att flytta över dem till grundlagen.

Möjligen skulle det kunna hävdas att en utvidgad yttrandefrihetslagstiftning leder till att gränsdragningen mellan yttrandefrihetsmål och andra mål blir svårare att göra och att det därför vore av värde att lägga åtalsprövningen på RÅ. Vinsten med ett sådant arrangemang skulle bestå i att handläggningen av åtal inte skulle behöva flyttas över från en myndighet till en annan om det visar sig att talan i visst fall skall handläggas i annan ordning än den som först antagits. Med hänsyn till att den situationen kan väntas uppkomma sällan väger synpunkten inte särskilt tungt.

Våra direktiv innehåller inte några särskilda uttalanden angående regler om tvångsmedel. Det ligger dock i sakens natur att behovet av sådana måste beaktas i vårt arbete.

Beslagsregeln i 10 kap. 1 § TF syftar till att möjliggöra konfiskering av tryckt skrift, dvs. att förhindra en vidare spridning av skrift som innehåller brottsligt yttrande.

Bestämmelsen bör utan vidare kunna göras tillämplig på sådana framställningar som mångfaldigas på teknisk väg för att spridas bland allmänheten, dvs. ljud- och bildupptagningar för enskilt bruk. Dessa skiljer sig inte från tryckt skrift i något avseende som här kan vara av betydelse. Även den vanliga biografilmerna – liksom videogram avsedda för offentlig visning – bör kunna omfattas av en sådan beslagsregel. Den ordningen skulle dock inte

hindra uppspelning av redan utgivet material. Därtill skulle fordras en möjlighet att förbjuda upprepad visning. Det tvångsmedlet bör kunna tillämpas också på teaterföreställningar och andra slag av scenisk framställning.

För utställningarnas vidkommande kan knappast något annat än beslut om stängning komma i fråga.

Vad gäller opinionsmöten, demonstrationer och andra sammankomster av engångskaraktär finns ingen möjlighet att konstruera ett tvångsmedel som motsvarar beslag och som inte får drag av censur. Som sagts under 4.1.2 bör möjlighet till upplösning av en sammankomst bara finnas för att avvärja uppkommen oordning som innebär antingen fara för person eller egendom eller allvarliga trafikstörningar eller för att hindra att smitta sprids.

Beslut om beslag eller motsvarande tvångsmedel skall självfallet inte vara mer ingripande än som krävs av syftet med åtgärden. I 10 kap. 6 § TF sägs bl.a. att förordnande om beslag endast gäller band, del, nummer eller häfte vari det stycke förekommer som föranlett beslaget. På motsvarande sätt bör beslut om förbud mot upprepning eller om stängning begränsas till den del av den samlade framställningen som påstås innefatta brott.

Regler om beslag i bevissäkringssyfte bör kunna utformas likartat för alla medier efter förebild av 10 kap. 14 § TF. En modifiering av den bestämmelsen, som man bör överväga, är en begränsning av antalet exemplar av framställningen som får tas i beslag.

Som berörts i det föregående ger TF militära befattningshavare rätt att under krig eller krigsfara ta uppviglande skrifter i förvar. Det är tekniskt möjligt att överföra den bestämmelsen till i vart fall ljud- och bildupptagningar.

Enligt TF är det JK som beslutar om beslag av tryckta skrifter. En motsvarande ordning bör kunna tillämpas i fråga om videogram, filmer och fonogram. Även upprepningsförbud som tvångsmedel mot biograffilm och sceniska framställningar och beslut om stängning av utställningar bör meddelas av JK. Beträffande de nu nämnda medierna finns inte starkare skäl för delegering av beslutanderätten till lokala instanser än i fråga om tryckta skrifter. Under tider av lugn är behovet av delegationsbestämmelser litet. Om sådana bestämmelser anses behövliga under andra förhållanden bör grundlagen göra det möjligt att ge föreskrifter därom i vanlig lag.

Möjligen kan den omständigheten att vissa framställningar, t.ex. i utställningar, ibland förekommer endast i ett exemplar tala för att besluten om beslag i bevissäkringssyfte delegeras till lokala instanser. Då skulle besluten kunna fattas snabbare och undanskaffande av bevis försvåras.

Om delegationsbestämmelser anses nödvändiga ökar behovet av yttrandefrihetsombud. Delegation av beslagsrätten till sådana kan vara att föredra framför delegation till de allmänna åklagarna.

5.3 Processuella regler till skydd för den enskildes integritet

Som tidigare sagts leder jurysystemet till att möjligheterna att förutse utgången i målen är små. Från den utgångspunkten har det gjorts gällande att man från yttrandefrihetsprocessen bör undanta sådana mål som gäller den

enskildes integritet. Härigenom skulle de flesta invändningarna mot jurysystemet bortfalla.

En grundläggande svaghet med denna tanke är svårigheterna att skilja ut de mål som endast berör ett enskilt och inte något allmänt intresse. Trots att ärekränkingsbrott består i ett angrepp på en enskild person kan de många gånger röra allmänna intressen. Exempel på detta är mål om förtal av politiker eller tjänstemän där yttrandet innefattar påstående om försummelse i deras verksamhet. När det gäller nedsättande yttranden om offentliga personer är det också i övrigt många gånger vanskligt att på förhand avgöra om det är fråga om försvarbar kritik eller om en ren kränkning. Samma svårighet finns också i fråga om yttranden om företrädare för enskilda företag och organisationer. Det ter sig som en naturlig uppgift för juryn att avgöra om ett yttrande är av det ena eller andra slaget.

En möjlighet att komma till rätta med problemet är att överlåta åt jury att i en första omgång ta ställning enbart till frågan om ett påtalat yttrande rör något allmänt intresse eller inte. Vid jakande svar handläggs målet även fortsättningsvis som andra yttrandefrihetsmål. I annat fall behandlas det som ett vanligt brottmål eller skadeståndsmål i den meningen att det avgörs genom en motiverad dom som kan överklagas i vanlig ordning. En sådan uppdelning gör naturligtvis processen något mera komplicerad.

En vägande invändning mot att avskilja vissa ärekränkingsmål från den normala juryprövningen skulle dock kvarstå. Som antytts ovan under 5.1.4 växlar den allmänna uppfattningen om vad som får sägas om medmänniskan relativt snabbt från tid till annan. Skilda uppfattningar därom råder kanske också i olika landsändar. Därför kan det ligga ett värde i att även sådana yttranden som uppenbarligen endast utgör angrepp på en enskild persons privatliv prövas under den frihet i förhållande till tidigare praxis som juryprövningen innebär.

De som anser sig förtalade drar sig ibland för att söka upprättelse vid domstol därför att de riskerar ytterligare kränkningar under processen. Förtalsbrottet (5 kap. 1 § brottsbalken) är så konstruerat att den som lämnar en nedsättande uppgift går fri från ansvar 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. Målsäganden kan alltså utsättas för det obehaget att omständigheterna ventileras inför offentligheten trots att det senare befinnes ha varit oförsvarligt att lämna uppgiften. Den bristen bör kunna undanröjas. Det borde vara möjligt att på ett tidigt stadium i rättegången bedöma om sanningsbevisning över huvud taget behövs. Ordningen skulle bli följande. Sedan parterna avhandlat frågan om det omstridda yttrandets innebörd och försvarligheten i att fälla det skulle juryn tillfrågas om sanningsbevisning får föras eller inte. Vid nekande svar – vilket kan betyda att juryn alls inte funnit yttrandet nedsättande eller funnit det under alla förhållanden straffbart – skulle processen slutföras utan att bevisning förebringas. Oavsett om bevisning får föras eller inte har juryn slutligen att fälla sitt utslag på vanligt sätt.

Det är inte helt uteslutet att kombinera den nu skisserade modellen med den föregående. Om man inför sådana regler och dessutom regler som går ut på att rätten på förhand skall pröva vissa bevisfrågor blir processen dock i många fall invecklad.

Enligt 5 kap. 5 § brottsbalken faller brotten förtal och grovt förtal liksom förolämpning riktad mot någon i och för hans myndighetsutövning under allmänt åtal endast om målsäganden anger brottet till åtal och om åtal av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt. Detta innebär praktiskt sett att talan kan väckas så gott som enbart av målsäganden i form av enskilt åtal. Förutsättningarna för allmänt åtal torde ytterst sällan vara uppfyllda. Mycket få, om ens något, mål om ansvar för ärekränkingsbrott torde ha anhängiggjorts genom allmänt åtal sedan brottsbalken trädde i kraft den 1 januari 1965.

Den som vill väcka enskilt åtal för ärekränkingsbrott har begränsade möjligheter att bedöma målets utgång, särskilt när det är fråga om tryckfrihetsåtal. Detta innebär att han i motsvarande mån inte heller kan bedöma riskerna för att bli utan ersättning för sina rättegångskostnader och att få betala motpartens. I viss utsträckning finns möjlighet till hjälp med de egna kostnaderna genom reglerna om allmän rättshjälp. Dessutom har rätten i tryckfrihetsmål möjlighet att vid friande juryutslag förordna att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad om omständigheterna föranleder därtill, dvs. i praktiken om rätten finner det friande utslaget tveklaktigt. Den regeln har tillämpats bara i några få fall.

Vill man förbättra möjligheterna för den enskilde att få sin sak prövad utan stora ekonomiska risker kan det ske genom att möjligheterna till allmänt åtal utvidgas. Därigenom faller vid frikännande dom den största delen av kostnaderna på statsverket. Dessutom befrias målsäganden från bördan att sörja för den utredning som krävs innan åtal kan väckas. Den synpunkten har störst betydelse om det påstådda brottet har begåtts på annat sätt än genom tryckt skrift eller annat medium med fixerat budskap.

Den radikalaste förändringen vore att låta varje ärekränkingsbrott falla under allmänt åtal förutsatt att målsäganden angivit brottet till åtal. En sådan lösning får dock inte innebära att åklagaren tvingas väcka åtal i rena struntsaker. En möjlighet är att anknyta till rättshjälpslagens regler om förutsättningarna för att få allmän rättshjälp och föreskriva att allmänt åtal inte skall väckas om målsäganden inte har ett befogat intresse av att få saken prövad. En mera restriktiv hållning intog tystnadspliktskommittén som i sitt betänkande (SOU 1975:102) Tystnadsplikt och yttrandefrihet föreslog att allmänt åtal skulle kunna underlåtas om åtal inte var påkallat från allmän synpunkt.

De skisserade åtalsreglerna kan möjligen leda till att den som bara vill ha skadestånd drivs att anmäla brott till allmänt åtal enbart för att få hjälp med utredningen. Följden kan bli att det väcks åtal som ingen egentligen önskar.

5.3.1 Rätt till genmäle eller beriktigande

Den som berörs av innehållet i t.ex. en tidningsartikel kan vilja publicera sina invändningar i ett genmäle. Genmälet kan avse uppgifter i sak och/eller värdeomdömen. När det gäller enbart sakuppgifter brukar man tala om beriktigande. Om man inför en lagstadgad rätt till genmäle eller beriktigande, skulle särskilda processuella bestämmelser kunna bli nödvändiga för att reglera prövningen i fall av tvister om en sådan rätt.

I presslagstiftningen på många håll utomlands finns det bestämmelser om skyldighet för en tidning att ta in genmälen mot eller enbart beriktiganden av sådant som publicerats i tidningen. En lagstadgad skyldighet att offentliggöra beriktiganden gäller i bl.a. Danmark, Finland och Norge. I skilda sammanhang har krav framförts på att den enskildes skydd mot publicitetsskador skall stärkas också här i landet genom införandet av en rätt till genmäle eller beriktigande.

I 1 kap. 4 § 2 st. TF sågs:

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

Enligt 7 kap. 6 § 2 st. TF får en domstol, som har fällt någon för ärekränkingsbrott i periodisk skrift, på yrkande av den kränkte förordna att domen skall införas i skriften.

Några ytterligare bestämmelser om genmäle eller beriktigande finns det inte i TF. När det gäller yttranden i radio och TV finns det däremot en skyldighet för programföretagen att sända beriktiganden och genmälen. Den skyldigheten är föreskriven i avtalen mellan regeringen och programföretagen.

Av intresse i sammanhanget är också de pressetiska reglerna, som innehåller följande:

Felaktig sakuppgift skall rättas, när det är påkallat. Den som har befogat anspråk att bemöta ett påstående skall beredas tillfälle till genmäle. Rättelse och genmäle skall i lämplig form publiceras utan dröjsmål och på sådant sätt att de kan uppmärksammas av dem som har fått del av de ursprungliga uppgifterna.

Frågan om en rätt till genmäle behandlades av 1944 års tryckfrihetssakkunniga, som anförde (SOU 1947:60 s. 215):

Enligt vad erfarenheten i andra länder visat, vållar tillämpningen av en lagstadgad genmälesrätt stora svårigheter. En sådan rätt är knappast ägnad att bereda den enskilde något effektivt skydd mot kränkande uppgifter och oriktiga framställningar. Därtill kommer att även utan särskilt stadgande det torde vara vanligt och räknas som god publicistisk sed att tidningar och tidskrifter i vidsträckt omfattning införa bemötanden och rättelser. Det bör ligga i utgivarens hand att även i sådant hänseende bestämma över skriftens innehåll. Den enskilde kan ej rimligen berättigas att för genmäle disponera något visst utrymme i skriften. En fritt utbildad, på publicistisk sed grundad genmälesrätt fyller ett ändamål och kan även ur synpunkten av den enskildes yttrandefrihet vara av värde. En med tvång genomförd genmälesrätt kan däremot motverka sitt ändamål. De sakkunniga ha icke funnit skäl att föreslå någon genmälesrätt efter utländsk förebild.

I propositionen (1948:230) med förslag till TF delade departementschefen de sakkunnigas betänkligheter mot lagbestämmelser om en genmälesrätt. Han sade bl.a. (s. 114) att antingen måste genmälesrätten göras så vidsträckt att den som berörs av uppgifterna får rätt att beriktiga dem så snart han själv finner dem felaktiga eller också måste man lägga på domstol att pröva vilka uppgifter som är sanningsenliga. Han fann båda alternativen olämpliga och tillade att det bör vara en uppgift för pressens egna organisationer att på detta område främja god publicistisk sed.

KU anförde i sitt utlåtande (1948:30) att utskottet fann skälen för införandet av en genmälesrätt värda beaktande. Utskottet ansåg sig dock inte, mot vad departementschefen anfört, böra framställa något förslag därom.

Frågan om en rätt till genmäle eller beriktigande har sedan flera gånger aktualiserats bl.a. i riksdagen. Den togs också upp av MMU (SOU 1975:49 s. 158 ff.).

Beträffande rätt till genmäle uttalade sig MMU på följande sätt: "Enligt MMU:s mening erbjuder en direkt reglering i grundlagen av genmälesrätten i dess vidsträckta bemärkelse så stora lagtekniska och organisatoriska svårigheter att denna fråga åtminstone tills vidare får överlämnas till pressens självsanerande åtgärder."

Vad gäller lagstiftning om beriktigande sade MMU till en början att svåra gränsdragningsproblem uppkommer och att utformningen av förfarandet i ärenden om beriktigande också vållar svårigheter. Vidare ansåg utredningen att pressens självsanerande verksamhet erbjuder väl så goda möjligheter till ett gott resultat som en lagstiftning efter utländskt mönster. Särskilt påpekade man att den verksamheten möjliggör ett betydligt snabbare ingripande än ett förfarande via ett offentligt organ. Utredningen ansåg i varje fall att en lagreglering enbart av rätten till beriktigande inte skulle fylla något egentligt praktiskt behov om samtidigt det större och viktigare spörsmålet om rätt till genmäle fortfarande skulle överlämnas åt pressens självsanering.

På grund av det anförda ansåg MMU att frågor om rätt till beriktigande och genmäle inte borde regleras i den nya grundlagen i vidare mån än i gällande rätt.

För att visa hur en reglering av rätten till beriktigande skulle kunna utformas upprättade MMU dock ett lagtextförslag (s. 325). Om förslaget skulle genomföras borde texten enligt utredningen föras in som ett särskilt kapitel i grundlagen.

Förslaget innebär i korthet följande. En sakuppgift i periodisk skrift eller radioprogram bör rättas i enlighet med god publicistisk sed, om uppgiften är oriktig eller ogrundad eller om den på grund av sin utformning eller ofullständighet är missvisande. Den som direkt berörs av en sådan uppgift får påkalla rättelse, i första hand hos skriftens eller programmets utgivare. Rättelsen får inte innefatta yttrandefrihetsbrott eller vara mer omfattande än som är påkallat av omständigheterna. Den skall utan kostnad för den som begär rättelsen offentliggöras så snart det kan ske. Om rättelse inte sker på föreskrivet sätt, får domstol förelägga vite för fullgörande av rättelseskyldigheten.

Enligt MMU borde det ankomma på den föreslagna centrala yttrandefrihetsdomstolen att pröva frågor om vitesföreläggande, om bestämmelser med det nu återgivna innehållet infördes trots utredningens avstyrkande.

En av utredningens ledamöter, Sven Gustafson, reserverade sig i fråga om beriktigande. Han ansåg att det utarbetade förslaget borde föras in som ett särskilt kapitel i grundlagen.

Vid remissbehandlingen av MMU:s betänkande (se Ds Ju 1976:2 s. 160 ff.) anslöt sig remissinstanserna allmänt till utredningens ståndpunkt i fråga om genmälesrätten i vidsträckt bemärkelse. De ansåg alltså att tanken på en reglering i grundlag av en sådan rätt skulle avvisas.

I fråga om grundlagsbestämmelser om beriktigande var remissopinionen

däremot delad. Flertalet av de remissinstanser, som yttrade sig i frågan, föreslog att sådana bestämmelser skulle införas. Till denna kategori, som alltså anslöt sig till reservanten i utredningen, hörde bl.a. JK, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, de juridiska fakulteterna i Lund och Stockholm, integritetsskyddskommittén, massmediekoncentrationsutredningen och Svenska kommunförbundet. I den grupp som hade motsatt uppfattning och alltså delade utredningsmajoritetens åsikt fanns bl.a. hovrätten över Skåne och Blekinge, Sveriges Radio, JO, Allmänhetens pressombudsman, Pressens samarbetsnämnd, LO, TCO och tre ledamöter av massmediekoncentrationsutredningen.

MMU:s betänkande ledde i denna del inte till någon åtgärd från regeringens sida.

Om man vill föra in bestämmelser om beriktigande i den nya yttrandefrihetsgrundlagen, bör de gälla enbart periodiska skrifter och sändningar till allmänheten via radio och TV. Det är praktiskt ogörligt att konstruera regler om beriktigande i fråga om biograföreställningar, sceniska framställningar, demonstrationer m.m. I våra skisser till lagtext har inte några sådana bestämmelser tagits in.

6 Grundlagsskisserna

6.1 De lagtekniska problemen

Under 2, 4 och 5 har vi dragit upp vissa huvudlinjer i de grundlagsregler om yttrandefriheten som vi lägger fram för diskussion.

Ambitionen är att skilda sätt att komma till tals inför allmänheten skall få skydd genom grundlag i den mån ett sådant skydd är eller kan tänkas bli av betydelse som ett värn för yttrandefriheten. De särskilda rättsinstituterna inom tryckfriheten bör få motsvarigheter i fråga om andra uttrycksmedel än tryckta skrifter, i den mån de kan göras tillämpliga där. Att en viss metod att vända sig till allmänheten i vissa hänseenden inte kan jämföras med tryckta skrifter bör inte hindra att den i övrigt får del av det skydd som TF nu ger de tryckta skrifterna. Under inga förhållanden får kravet på likformighet i regleringen drivas till priset av att skyddet för tryckfriheten försvagas.

TF har inte blivit utsatt för någon starkare kritik. De som sysslar med författarskap eller med utgivning av böcker, tidningar eller tidskrifter är allmänt sett nöjda med det skydd som TF ger. Även utanför deras krets torde den uppfattningen råda att det tryckfrihetsrättsliga skyddet fungerar väl. Bara på några punkter har man i den allmänna debatten yrkat på ändringar i TF:s skyddssystem.

En självklar utgångspunkt för arbetet med en yttrandefrihetsgrundlag (YGL) är således, att TF:s skyddssystem skall bestå. De ändringar i grundlagstexterna som kan behöva göras skall inte på någon punkt få leda till att skyddet tunnas ut. Bestämmelser i TF bör inte av systematiska eller andra skäl föras över till vanlig lag. Inga andra ändringar bör göras än sådana som innebär förstärkningar av skyddet, klargöranden eller anpassningar till besläktade rättsregler eller till nutida språkbruk.

Med denna utgångspunkt är det naturligt att man undersöker, om man kan lämna TF i det väsentliga oförändrad även i form. Därmed ger man så goda garantier som möjligt mot att tryckfriheten inte träds för när i samband med att TF:s principer får tillämpning även på andra uttrycksmedel än tryckta skrifter. Grundlagsreglerna om dessa andra uttrycksmedel får i så fall bli mer eller mindre fristående. De kan samlas till en helt självständig YGL som, utan hänvisningar till TF, återger alla de regler som skall gälla för dem. Grundlagsreglerna kan också göras mera kortfattade. De kan ställas samman till en särskild YGL som till stora delar hänvisar till TF och, vid sidan av hänvisningarna, begränsar sig till de särregler som skall gälla för de avsedda uttrycksformerna. De kan vidare, med samma teknik i övrigt, sammanföras

med nuvarande TF till en YGL, i vilken de nya bestämmelserna ingår som en andra huvudavdelning.

Vi inledde vårt arbete med de lagtekniska problemen med ett utkast till en fristående grundlag för andra typer av offentliga framställningar än tryckta skrifter. Vi valde härvid att försöka skriva utkastet så att det i stora delar hänvisar till TF och ger särskilda föreskrifter för de andra uttrycksformerna bara i den mån dessa föreskrifter till innehållet skulle skilja sig från TF.

En nackdel med en fristående YGL för andra uttrycksformer än tryckta skrifter är att frågor om yttrandefriheten i så fall kommer att behandlas i tre grundlagar. Vissa centrala bestämmelser om yttrandefriheten och övriga "opinionsfriheter" finns nämligen i 2 kap. RF. De är i mångt och mycket samordnade med föreskrifter om andra grundläggande fri- och rättigheter och kan därför, kanske med något undantag, inte med fördel flyttas ur RF.

En särskild YGL som anknyts till TF genom hänvisningar kan bli tämligen svårläst. Den år 1966 antagna radioansvarighetslagen bygger på en sådan teknik. Man har där fört in hänvisningsbestämmelser som förutsätter speciella juridiska operationer. Ett exempel är lagens 5 § 2 st. om meddelarfriheten: "Den som lämnat meddelande för offentliggörande i radioprogram eller anskaffat uppgift eller underrättelse för att offentliggöra den i radioprogram eller för att lämna meddelande som nyss sagts är fri från ansvar och skadeståndsskyldighet. Om sådant förfarande under motsvarande förhållanden skulle ha kunnat föranleda ansvar eller skadeståndsskyldighet enligt tryckfrihetsförordningen, må dock dömas till ansvar eller skadeståndsskyldighet." – En sådan konstruktion förutsätter att läsaren skaffar sig kunskap även genom att studera TF. Enkelheten är mera skenbar än verklig.

Om man väljer att, med samma teknik i övrigt, låta bestämmelserna om de "nya" uttrycksformerna ingå som en särskild avdelning i en YGL där TF utgör huvuddelen, undgår man i viss mening olägenheterna med att föreskrifterna om yttrandefriheten är uppdelade mellan tre grundlagar. Problemen vid tolkningen och tillämpningen blir emellertid desamma. Den som vill skaffa sig kännedom om reglerna för exempelvis teaterföreställningar måste även med denna konstruktion gå till föreskrifterna om tryckta skrifter. Även här kan sägas att enkelheten är mera skenbar än verklig.

En särskild YGL som är i verklig mening fristående och alltså inte bygger på hänvisningsteknik skulle behöva bli ganska omfattande. Man skulle ständigt ställas inför problemet hur man skall avfatta de regler som innehållsligt skulle svara mot bestämmelser i TF. TF är visserligen bara 30 år gammal. Men vissa delar är utformade med äldre lagteknik. Vidare har lagspråket ändrats avsevärt under efterkrigstiden. På åtskilliga punkter skulle man ställas i valet mellan att utforma en pastisch och att skriva en regel som formellt skiljer sig från motsvarigheten i TF och därmed är ägnad att inge tvekan om vad som verkligen avses med den ena eller den andra bestämmelsen.

Mot fördelarna med att man bevarar TF i stort sett oförändrad och skriver särskilda grundlagsbestämmelser för övriga uttrycksformer står alltså vissa nackdelar. Vi har därför också gjort ett försök med en annan teknik, nämligen att ersätta TF med en helt ny grundlag, gällande för tryckta skrifter och för alla eller i varje fall de flesta andra typer av offentliga framställningar.

En svårighet med denna teknik är givetvis att man löper större risk att, oavsiktligt, ändra tryckfrihetens innebörd i viktiga hänseenden. Även om man lyckas bemästra dessa risker, kan det tänkas att man skapar osäkerhet om rådande rättsläge på många mindre betydelsefulla punkter. Man måste bearbeta många paragrafer i TF, och det är knappast möjligt att härvid begagna TF:s språkliga teknik. Vill man undvika att skapa ett lappverk, tvingas man att överarbeta även de delar av TF som man inte måste ändra rent innehållsligt. Det finns en viss risk att man härvid påverkar rättsläget utan att ha haft någon avsikt härtill. Exempelvis kan man, när man ändrar ordalagen i en bestämmelse, skapa den föreställningen hos dem som skall tillämpa bestämmelsen att den nya texten innebär ett medvetet brott mot tidigare praxis.

Vidare kan man förmoda att ett försök i den nu skildrade riktningen kommer att mötas med en kritik av ungefär samma innebörd som den som riktades mot strävandena att ersätta 1809 års RF med en ny grundlag: hävdvunna och klangfulla uttryck som förmedlar traditioner och känslövärden från flydda tider försvinner och ersätts med i bästa fall korrekta och begripliga men torra och associationsfattiga vändningar på normalprosa.

Vi har ansett det vara svårt att med stöd enbart av våra egna erfarenheter bedöma, om det är möjligt att komma till rätta med de problem som oundvikligen inställer sig när man försöker ersätta en allmänt uppskattad grundlagstext med en ny.

Vi tror emellertid till en början att det går att lösa de problem som har att göra med den nya lagtextens innehåll. Det kan, om man gör omsorgsfulla förberedelser, inte gärna vara någon risk att man av misstag rubbar några av tryckfrihetens fundament. Både i sådana frågor och beträffande mera detaljbetonade problem får man förmoda att tillämparna vid tvekan kommer att studera motiven för att undersöka om en ändring i sak är åsyftad. Finner de att så inte är fallet, ansluter de sig rimligtvis till tidigare praxis, såvida inte den nya lagtexten gör detta omöjligt. Kommer man vid tillämpningen fram till att den nya texten stämmer med den gamla till innehållet, blir det en självklar konsekvens att man kan bygga vidare även på den praxis som har utvecklats under den gamla lagens tid.

Bytet av språkdräkt har delvis sina motiv i att de äldre bestämmelserna är oklara eller svårförståeliga. I andra fall uppkommer behovet av en språklig revision mera som en konsekvens av nyskrivningar som har en påvisbar saklig motivering. Att avfatta bestämmelser på en gången tids språk är som redan har sagts knappast möjligt; och det kan, om man väl har skrivit om vissa bestämmelser i en lag, te sig onaturligt att lämna andra, därmed korresponderande bestämmelser kvar i den gamla utformningen.

Våra överväganden i de lagtekniska frågorna är inte slutförda. Som ett etappresultat redovisar vi här två alternativ, A och B. De presenteras utan någon rangordning från vår sida. Skiss A i bilaga 1 utgör ett försök till en YGL gällande för alla typer av offentliga framställningar, skiss B i bilaga 2 innebär att en ny YGL införs för andra typer av offentliga framställningar än tryckta skrifter, en grundlag som skulle gälla vid sidan av TF. För överskådlighetens skull presenteras i bilaga 3 TF i nuvarande lydelse (med den ändring av 7 kap. 4 § – ny punkt 12 om barnpornografibrott – varom riksdagen har fattat ett

första beslut i maj 1979).

De två alternativen – å ena sidan skiss A och å andra sidan TF och skiss B – är i huvudsak lika till innehållet.

Vissa smärre sakändringar har emellertid gjorts i skiss A i jämförelse med TF. Ett exempel är regeln om största antalet exemplar av en tryckt skrift (eller en ljud- eller bildupptagning) som får tas i beslag för utredning (11 kap. 12 § i YGL A, jfr. 10 kap. 14 § TF). Ett annat exempel är föreskriften i 13 kap. 4 § 2 st. YGL A (jfr. 12 kap. 5 § TF) om att de kommunala församlingarnas val av jurymän skall vara proportionellt. Ett tredje exempel är bestämmelsen i 13 kap. 4 § 1 st. YGL A (jfr. 12 kap. 3 § TF) om att jurymännen i grupp 2 skall vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol (nu: vid allmän underrätt; sedan några år finns det nämndemän även vid hovrätterna, och det kan knappast vara motiverat att de inte skall vara jämställda med tingsrätternas nämndemän).

Väljer man skiss B att gälla jämte TF, kan man givetvis göra de justeringar av olika föreskrifter i TF som man finner önskvärda. En faktor av betydelse vid en sådan operation är att man då lätt skapar spänningar inom TF mellan de nyskrivna föreskrifterna och de äldre.

Vidare har vissa allmänna rättigheter som nu inte direkt slås fast i TF och som gäller inte bara tryckta skrifter utan även vissa andra typer av offentliga framställningar införts i YGL A. Ett exempel är rätten att importera tryckta skrifter samt ljud- och bildupptagningar (1 kap. 4 § YGL A), ett annat är rätten att inneha sådana framställningar, liksom att inneha radio- och TV-mottagare m.m. (1 kap. 5 § YGL A). Det kan hävdas att bestämmelser av denna typ är överflödiga – att sådana rättigheter inte behöver grundlagsfästas i ett demokratiskt samhälle. Lagstiftaren har emellertid redan tagit ett steg på vägen genom att ersätta det gamla förbudet att inneha radio- eller TV-mottagare utan tillstånd (licens) med en uttrycklig rätt att inneha en sådan apparat om man blott erlägger avgift (3 § 1 st. radiolagen). En i viss mån likartad diskussion fördes för övrigt för några år sedan i anslutning till förslag att i RF införa förbud mot tortyr och mot kroppslig bestraffning m.m. Då valde man, kanske med tanke på andra demokratiska systems sönderfall, linjen att grundlagsfästa även till synes självklara rättsgrundsatser (se t.ex. SOU 1975:75 s. 146).

Vid arbetet med den språkliga moderniseringen har vi gått förbi ett område: de flesta föreskrifterna om yttrandefrihetsbrott (8 kap. 4–17 §§ YGL A) har visserligen redigerats på annat sätt än motsvarande bestämmelser i TF (7 kap. 4 §) – mera i anslutning till MMU:s förslag till massmedigrundlag – men de har fått behålla den utformning som de har i TF och i brottsbalken. Enligt TF kan ju ett yttrande i tryckt skrift utgöra tryckfrihetsbrott bara om det är straffbart även enligt brottsbalken; man talar om principen om dubbel täckning. Vi har, bl.a. med tanke på den inom straffrätten hyllade legalitetsprincipen, ansett att det skulle vara äventyrligt om YGL komme att ens rent språkligt avlägsna sig från brottsbalken. Och det faller utanför vårt uppdrag att modernisera brottsbalkens regler om yttrandefrihetsbrott.

Den YGL som innefattas i skiss A är i allt väsentligt uppbyggd på samma sätt som TF. Den väsentligaste skillnaden är att 1 kap. TF motsvaras av två kapitel, 1 och 2 kap. Vi har funnit det naturligt att samla de grundläggande föreskrifterna om yttrandefriheten i ett inledande kapitel ("Yttrandefrihetens

grunder", jfr. 1 kap. RF: "Statsskickets grunder") och att låta de mera tekniskt betonade reglerna om YGL:s tillämpningsområde bilda ett följande kapitel.

Bestämmelserna om utgivning har fått bilda 5 och 6 kap. YGL. De nuvarande 4 och 6 kap. TF, om framställande och om spridande av tryckta skrifter, motsvaras i skissen av 7 kap. Här finns också motsvarande föreskrifter om ljud- och bildupptagningar. Ett motiv till att föreskrifterna om utgivning skall komma före bestämmelserna om framställande är att de förra anknyter till ett – logiskt och i viss mening kronologiskt – tidigare skede i den process som syftar fram emot offentliggörandet.

Med de nu angivna undantagen stämmer YGL A överens med TF i fråga om kapitelindelningen. De åtta sista kapitlen i YGL, 8 – 15 kap., motsvarar alltså 7 – 14 kap. TF. Ordningen mellan kapitlen är oförändrad. TF:s bestämmelser har självfallet kompletterats med bestämmelser för andra typer av offentliga framställningar i de fall då vi har funnit det sakligt motiverat.

6.2 Närmare om den språkliga utformningen

Vi har i skisserna till yttrandefrihetsgrundlag sökt välja ett språk som i största möjliga utsträckning följer de riktlinjer som de senaste femton åren har vuxit fram inom regeringskansliet. Kärnpunkten i dessa riktlinjer är att författningarnas språk skall närma sig den nutida svenska sakprosan. I statsrådsberedningens båda PM "Språket i lagar och andra författningar" (1967) och "Några riktlinjer för författningsspråket" (1979) ges regler för hur detta kan göras.

I "Språket i lagar och andra författningar" står följande: "Om språket i lagar och andra författningar – liksom hela det officiella språket – så långt möjligt närmas till den nutida svenska sakprosan, blir texterna mera begripliga för allmänheten, utan att de därför behöver förlora något i klarhet och uttrycksfullhet. Närmandet till sakprosan kan ske genom att man även i lagstilen i stort sett använder sakprosans ordformer, dess ordförråd, dess sats- och meningsbyggnad."

Denna grundsyn – att författningsspråket bör bygga på allmänspråket – har ytterligare understrukits i "Några riktlinjer för författningsspråket". Där ges kompletterande anvisningar för ordval, meningsbyggnad och redaktionella frågor med syftet att öka texternas begriplighet.

Någon systematisk genomgång av de ändringar som har gjorts är inte möjlig här. I stället skall några av de viktigare ändringstyperna demonstreras genom några kommenterade exempel.

8 kap. 1 § 1 st. TF

För tryckfrihetsbrott genom periodisk skrift svare den som var anmäld som utgivare, då skriften utgavs.

9 kap. 1 § första meningen skiss

A

Ansvaret för ett yttrandefrihetsbrott som begås genom en periodisk skrift ligger på den som är utgivare när skriften ges ut.

Kommentar:

För tryckfrihetsbrott ... svare den som: Konjunktivformen *svare* har ersatts av indikativformen *ligger*. I skissen har alla konjunktivformer och pluralformer av verb ersatts med indikativformer resp. singularformer. Detta har gjorts i alla nya författningar sedan 1960-talet.

Genom att använda uttrycket *Ansvaret ... ligger* vinner man att huvudsatsens subjekt kommer att inleda satsen.

Genom att lägga till *som begås* lättar man upp den tunga substantivkonstruktionen *tryckfrihetsbrott genom periodisk skrift*. I skisserna har böjda verbformer genomgående använts för att bryta "kedjor" av substantiv.

Imperfektformerna *var anmäld* och *utgavs* har ersatts av presens. Det speciella bruket av imperfekt för att markera föregående handling ter sig ålderdomligt. Presens är numera tillräckligt i sådana fall.

Det temporala *då* ersätts med *när*. På andra ställen ersätts det kausala *då* med *eftersom*.

Orden *tryckfrihetsbrott* och *periodisk skrift* förses med obestämda artiklar. Bruket av substantiv i obestämd form utan artikel (s.k. nakna substantiv) har i författningsspråket fortlevt in i vår tid. Det är ett arv från medeltiden, vars normala bruk av artiklar var ett annat än vårt. I moderna lagtexter har det numera normala bruket av obestämda artiklar, pluralformer, bestämd form etc. vid böjning av substantiv börjat användas. (Se statsrådsberedningens PM "Några riktlinjer för författningsspråket" s. 10 f.)

I skisserna har den normala substantivböjningen genomförts helt. *Hos myndighet tillkommen minnesanteckning* blir *minnesanteckningar som har kommit till hos en myndighet* och *handling är allmän, om den förvaras hos myndighet* blir *en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet*.

9 kap. 3 § TF

Utän hinder av vad nu sagts må dock, sedan allmänt åtal inom nämnda tid blivit väckt, nytt åtal väckas mot annan, som är för brottet ansvarig.

10 kap. 3 § 2 st. skiss A

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

Kommentar:

Den normala substantivböjningen har genomförts. *Allmänt åtal* blir *ett allmänt åtal*, *nytt åtal* blir *ett nytt åtal* och *annan* blir *någon annan*.

Utän hinder av vad nu sagts utgår. De tunga och övertydliga hänvisningarna mellan meningar och stycken i en paragraf har utmönstrats i alla fall där syftningen tillbaka ändå står klar genom sammanhanget.

Det modala hjälp verbet *må* ersätts av *får*. I skisserna förekommer endast tre modala hjälpverb i de föreskrivande satserna. *Skall* för påbud, *bör* för rekommendation och *får* för tillåtelse. De föräldrade *må* och *äger* har fått utgå.

I skisserna har ordföljden moderniserats. I satsen *som är för brottet ansvarig* har adverbiallet nu placerats efter sitt huvudord: *som är ansvarig för brottet*.

Utöver de ändringar som har belysts i dessa exempel har ordvalet och

meningsbyggnaden i TF setts över på så sätt att föråldrade och stela vändningar har bytts ut mot moderna och lediga. Några exempel:

Negationen *inte*, som så sent som i 1970-talets början inte tilläts i författningsspråket, har i skisserna använts regelbundet. *Icke* och *ej* har fått träda tillbaka.

Sammansatta verb löses upp i de fall där det inte uppstår någon förändring av betydelsen. *Inlämna* blir *lämna in*, *beslagtagna* blir *ta i beslag*.

I verbböjningen kan följande förändringar noteras. Ändelsen *-es* i presens passivum ändras till *-s*. *Framställs* blir *framställs*, *föreskrives* blir *föreskrivs*. Vidare ändras de längre formerna *taga* och *draga* till de kortare *ta* och *dra*, som kommit att bli dominerande i den normala sakprosan.

Pronominella adverb av typen *därom*, *varå*, *härutinnan* löses upp. *Anmälan därom* blir *anmälan om detta*, *Sprider någon periodisk skrift*, *varå uppgift om vem som tryckt skriften saknas* blir *Om någon sprider en periodisk skrift som saknar uppgift om vem som har tryckt skriften*.

Det personliga pronominet *han* har använts så sparsamt som möjligt, dvs. endast i de fall där en omskrivning med *den som*, *varje* eller passivformer skulle ha varit klumpig eller svår att genomföra. Att alternativet *han* eller *hon* inte har använts beror på att denna kombination på vissa ställen skulle ha lett till otymplighet, i synnerhet vid böjning (*honom* eller *henne*, *hans* eller *hennes*). I skissen används alltså på vedertaget sätt *han* om personer av båda könen.

I fråga om meningsbyggnaden har följande allmänna riktlinjer följts. Mycket långa meningar har delats upp i flera meningar, där detta har varit möjligt. I flera fall har semikolon använts som skiljetecken mellan meningar med nära samband. Långa insprängda bestämmelser till substantiv och verb har fått en mera naturlig placering; i många fall har de gjorts om till relativa bisatser.

De språkliga ändringar som nu har nämnts har genomförts i hela skisserna med ett under 6.1 nämnt undantag i skiss A. I brottskatalogen i 8 kap. 4 – 17 §§ har skissernas ordval, uttryckssätt och ordböjning inte tillåtits slå igenom på grund av dessa paragrafers nära samband med brottsbalken.

6.3 Anteckningar till ”skiss till yttrandefrihetsgrundlag”

En allmän översikt över skiss A till YGL har givits under 6.1.

En teknik som begagnas på flera ställen i RF och TF är att grundlagen ger ett bemyndigande åt riksdagen att besluta föreskrifter i något hänseende genom lag. En central ställning i RF intar bestämmelsen i 2 kap. 12 § 1 st. att flertalet av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. får begränsas genom lag (i vissa fall genom annan författning efter bemyndigande i lag). För TF:s vidkommande kan man peka på 2 kap. 2 § 2 st., som säger att begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges i en särskild lag (här åsyftas sekretesslagen) eller, inom särskilda ramar, i annan lag. Man kan vidare nämna 7 kap. 3 § 1 st. 3, enligt vilket lagrum de tystnadsplikter som skall ha företräde framför principen om skydd för meddelare skall anges i en särskild lag. I de fall då TF inte ställer upp något krav på att regleringen skall göras genom en ”särskild” lag begagnas, liksom i RF, endast uttrycket ”lag”.

Bestämmelser om s.k. pliktexemplar skall ges i lag (4 kap. 4 §). Regler om nationaliteten på dem som är ägare till eller utgivare för periodiska skrifter skall likaledes ges genom lag (5 kap. 1 och 2 §§). Närmare bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål meddelas i lag (12 kap. 15 § 1 st.). Fler exempel kunde anföras. Mera allmänt hänvisar TF i fråga om sådant som inte är särskilt reglerat till "vad i lag eller författning eljest är stadgat" (14 kap. 5 § 1 st.).

Innan RF trädde i kraft fanns i TF en bestämmelse (14 kap. 6 §) som definierade begreppet lag för TF:s vidkommande. Numera är man här liksom i fråga om RF hänvisad till tolkningar. I praktiken råder knappast någon tvekan: vad som avses är lag beslutad av riksdagen genom ett enkelt majoritetsbeslut, alltså utan krav på instämmande från en kvalificerad majoritet. Det terminologiska greppet är emellertid inte helt lättförståeligt och knappast fullt logiskt. Otvivelaktigt är även en grundlag en lag, och detsamma gäller riksdagsordningen och andra lagar som av något skäl har beslutats i särskild ordning. Inom doktrinen begagnas stundom beteckningen "allmän lag" för lagar som inte är grundlagar. Inte heller denna beteckning är helt lyckad: man kan hävda att knappast någon lag är mera allmän än en grundlag. I varje fall på senare tid har man inte sällan i motivtext använt uttrycket "vanlig lag". Termen kan möjligen låta en smula vardaglig. Vi har likväl ansett att det vore en fördel om man i grundlagstext började begagna ett uttryck som klart bestämmer innebörden av det krav som ligger i att en föreskrift av något slag skall ha formen av lag och har därför i skissen genomgående fört in orden "vanlig lag" på de ställen där man hittills skulle begagna uttrycket "lag".

I de fall då det ställs upp krav på reglering genom en särskild lag (t. ex. 2 kap. 2 § 2 st. TF) kan man i stället säga exempelvis "en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar". Detta uttryck är inte särskilt kort men det anger klart vad det är fråga om.

Riksdagen har i maj 1979 som vilande antagit förslag om ändringar i RF angående förstärkt skydd för medborgerliga fri- och rättigheter (prop. 1978/79:195, KU 39). Om en lag angår en av de begränsningsbara fri- och rättigheterna, skall den under vissa förutsättningar antagas genom beslut i två omgångar eller genom endast ett beslut fattat med kvalificerad majoritet. Även en lag beslutad i en sådan ordning är med den här nyttjade terminologin en "vanlig" lag.

Med de följande anteckningarna syftar vi inte till att presentera någon fullständig specialmotivering till skissen till YGL. För det första behandlas endast skiss A, inte skiss B. En jämförelse mellan skisserna torde klart visa vilka bestämmelser i skiss A som motsvarar de olika föreskrifterna i skiss B. För det andra ges bara i undantagsfall några förklaringar till bestämmelser som har direkta motsvarigheter i TF. I övrigt hänvisas främst till förarbetena till TF och till ändringarna däri.

1 kap. Yttrandefrihetens grunder

1 §

1 st. motsvarar 1 kap. 1 § 2 st. TF.

2 st. motsvarar 1 kap. 4 § 1 st. TF.

2 §

Motsvarar 1 kap. 1 § 2 st. TF.

3 §

Bestämmelsen ger grunderna för "etableringsfriheten" i fråga om de flesta av de uttrycksformer som inte nu är reglerade genom TF (se under 4.2). Den tar sikte på dem som arrangerar framföranden av skilda slag, inte på dem som mera direkt deltar i framförandet. Någon rätt att bedriva sändningar i radio eller TV ges inte.

Visning av film har sammanförts med visning av annan upptagning av rörliga bilder (videogram). Visning av bilder som inte är rörliga kan utgöra ett moment i en utställning.

4 §

Rätten att framställa, importera och bland allmänheten sprida tryckta skrifter samt ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder behandlas i denna paragraf. Hit har också förts motsvarande rättigheter i fråga om radio- och TV-mottagare samt apparatur för inspelning, överföring och återgivning av ljud- och bildupptagningar. Nuvarande motsvarigheter i fråga om tryckta skrifter är 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § och, beträffande import, 13 kap. 5 § 3 st. jämfört med skilda bestämmelser i 1 och 6 kap., allt TF.

Böcker, tidningar och alla andra typer av tryckalster (bortsett från vissa typer av tillfällighetstryck) är fria från tull (SFS 1977:975, 49 kap.). Radio- och TV-apparater, högtalare, grammofooner, bandspelare, videobandspelare samt "grammofonskivor och andra ljudupptagningar samt liknande upptagningar" (häribland möjligen videoupptagningar) är tullbelagda (samma författning 85 kap. p. 14 och 15, 92 kap. p. 11 och 12). Principiellt finns det vissa skäl att jämställa ljud- och bildupptagningar med tryckta skrifter. Så länge tullen inte är så hög att den innebär ett reellt hinder mot import, kommer den emellertid inte i strid med grundlagsregeln.

5 §

Paragrafen slår fast informationsfriheten i vissa hänseenden (se under 4.1.2). Informationsfriheten har nu grundlagsstöd endast genom 2 kap. 1 § RF; i övrigt se 3 § 1 st. RAL.

6 §

Den principiella ansvarsfriheten för dem som lämnar uppgifter för publicering och dem som anskaffar uppgifter för publicering eller för uppgiftslämnande är sammanförda här. Motsvarande föreskrifter nu i 1 kap. 1 § 3 st. TF och 5 § 2 st. RAL. Sambandet med principen om ensamansvar gör att ansvarsfriheten gäller bara de uttrycksformer där det finns en utgivare. Det skall enligt skissen inte vara nödvändigt att utse utgivare för sceniska framställningar och för utställningar (se under 4.4.2).

Att skyddet för meddelare utvidgas till nya uttrycksformer kan medföra problem, särskilt i fall när framställningarna inte är fixerade på ett tekniskt medium. När TF infördes, var man angelägen att ge ansvarsfriheten för meddelare en fast avgränsning, "särskilt med hänsyn till att stadgandet kan medföra att meddelaren blir fri från ansvar, som eljest kunnat förekomma" (prop. 1948:230 s. 109). När det gäller sceniska framställningar, kan det knappast vara rimligt att betrakta en person som författare och därmed behörig mottagare av skyddade meddelanden enbart därför att han under en föreställning på eget initiativ uttalar en improviserad replik (se under 4.4.2).

7 §

Paragrafen innehåller förbudet mot censur och mot andra åtgärder som innebär hinder mot offentliggörande av tryckta skrifter och andra framställningar (se under 4.1.1). Se 1 kap. 2 § TF och 5 § 2 st. andra meningen LAS. Se vidare SOU 1978:34 s. 61. Bestämmelsen i 2 st. om förbud mot hindrande åtgärder tar sikte endast på åtgärder som är grundade på innehållet i en känd eller väntad framställning; jfr. 1 kap. 2 § 2 st. TF.

Det bör observeras att frågan om filmcensuren inte har behandlats i detta sammanhang. Skall filmcensuren finnas kvar måste grundlagstexten innehålla ett undantag från censurförbudet.

8 §

Principen om det allmännas neutralitet i åskådningsfrågor är nu fastslagen i förordningen (1976:336) om statligt stöd till dagstidningar, se ovan under 4.1.2. Den är här utvidgad till att gälla offentligt stöd åt alla de former av kulturell verksamhet som åsyftas i grundlagsskissen. Se prop. 1948:230 s. 111, 2 kap. 12 § 2 st. RF.

9 §

Ett förbud i grundlag mot krav på tillstånd för allmänna sammankomster och demonstrationer diskuterades av rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:34 s. 61). I våra direktiv framhålls att en reglering som syftar till att åstadkomma en vidsträckt frihet att yttra sig vid möten också bör ge ett tillfredsställande skydd för rätten att få möten till stånd; enligt direktiven kunde det visa sig nödvändigt att i grundlagen ange de yttersta gränserna för det allmännas möjligheter att ingripa mot själva mötessituationen. Det kunde härvid, sades

det, visa sig lämpligt att föra över åtminstone de viktigaste av reglerna om skyddet för mötesfriheten i LAS till grundlagstexten. Föreskrifterna i denna paragraf innebär ett försök i denna riktning (se under 4.1.2). Se också vid 7 §.

1 st. avser inte att hindra bestämmelser i vanlig lag om krav på förhandsanmälan och möjlighet för myndighet att meddela föreskrifter. Underlåtenhet att göra anmälan eller att följa en föreskrift får emellertid inte leda till upplösning i andra fall än dem som anges i 2 st. Detta får till följd att föreskrifter inte får ges i andra syften.

Möjligen kan ett förbehåll för krig, krigsfara och andra utomordentliga förhållanden (jfr. 2 § LAS) visa sig nödvändigt (se under 4.1.2).

Om mötes- och demonstrationsfriheterna förstärks i enlighet med den nu diskuterade paragrafen, får den bestämmelse i RF som anger ramarna för begränsningar i dessa friheter (2 kap. 14 § 1 st.) mindre betydelse. Möjligen kan den utgå. Däremot bör de "generella" begränsningsramarna (2 kap. 12 § 2 st.) och diskriminationsförbuden (2 kap. 15 och 16 §§) alltjämt ha tillämpning även i fråga om mötes- och demonstrationsfriheterna.

10 §

Föreskriften ger uttryck för den s.k. exklusivetsgrundsatsen (jfr. 1 kap. 3 § TF).

11 §

Bestämmelsen motsvarar 1 kap. 6 § TF.

2 kap. Yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde

1 – 3 §§

I 1 § anges alla de typer av offentliga framställningar på vilka grundlagen skulle bli tillämplig. Bland de bestämmelser i grundlagen som skulle bli tillämpliga på alla dessa typer av framställningar kan nämnas främst bestämmelserna om yttrandefrihetsbrott och om rättegångsordningen. Bestämmelserna om "etableringsfrihet" och motsvarande gör undantag för rundradioprogram (ljudradio och TV; se under 4.2). Bestämmelserna om ensamansvar och om skydd för meddelare och andra medverkande gör undantag för demonstrationer och allmänna sammankomster och delvis för sceniska framställningar och utställningar (se under 4.4.2). Beträffande termen rundradioprogram se vid 4 §. Med tryckta skrifter jämställs, liksom enligt TF efter 1976 års ändringar, vissa skrifter som har mångfaldigats på annat sätt än genom tryckning (2 §). Definitionen av begreppet periodisk skrift (3 §) stämmer till innehållet överens med den nuvarande (1 kap. 7 § TF).

4 §

Radio och TV äsyftas på så många ställen i skissen, att det förefaller opraktiskt att nämna dem jämsides på alla, något som vore en fördel med avseende på begripligheten. Närmare avgränsningar av begreppet rundradioprogram av den typ som nu finns i 1 § RAL bör även i framtiden kunna göras i vanlig lag.

5 §

Liksom i TF (1 kap. 8 § 2 st.) finns här ett förbehåll för vissa sidor av upphovsrätten och närstående rättigheter. Förbehållet har avfattats så att endast de "ideella" sidorna av rättigheterna tas undan från grundlagens tillämpningsområde. Den privaträttsliga sidan av dem, förfoganderätten, betraktas med andra ord inte som en begränsning av yttrandefriheten. Den nuvarande konstruktionen, som tillkom 1960, har ansetts få den konsekvensen att rätten att få tillgång till allmänna handlingar har förlorat sitt grundlagsskydd beträffande alla handlingar som är föremål för upphovsrätt. I stället har man genom en föreskrift i 24 a § upphovsrättslagen (1960:729) förklarat att "allmän handling skall utan hinder av upphovsrätt tillhandahållas i den ordning 2 kap. tryckfrihetsförordningen stadgar" (se också 12 § 2 st. lagen 1960:730 om rätt till fotografisk bild). Rätten att få tillgång till allmänna handlingar skulle sålunda med detta synsätt kunna elimineras i fråga om alla allmänna handlingar som är föremål för upphovsrätt genom ändring av vanlig lag. Här ligger ett motiv att ge förbehållet en mera begränsad räckvidd. Man skulle härigenom ansluta sig närmare till TF:s ursprungliga lydelse (SOU 1947:60 s. 217 f.).

I frågan huruvida förfoganderätten innebär en begränsning av yttrandefriheten hänvisas till SOU 1978:34 s. 181, prop. 1978/79:195 s. 61 f.

En följd av förbehållet sådant det är utformat i TF liksom i den här föreslagna paragrafen är att en framställning kan kriminaliseras genom vanlig lag på grund av att den anses innebära en kränkande ändring av ett verk av någon annan eller på grund av att den anses återge ett verk av en avliden upphovsman på ett sätt som "kränker den andliga odlingens intressen" (jfr. 3 och 51 §§ upphovsrättslagen). Den begränsning av det yttrandefrihetsrättsliga grundlagsskyddet som kan följa härav ter sig diskutabel (se t. ex. prop. 1960:17 s. 68); jfr. SOU 1956:25 s. 121.

Uttrycket "den andliga odlingens intressen" ändras i skissen till "kulturella värden". Härmed äsyftas inte någon ändring i sak.

6 §

Paragrafen upptar motsvarigheter till de förbehåll som nu finns i 1 kap. 9 § 1 och 2 TF. Yttrandefrihetsutredningen har tills vidare inte behandlat frågan om reklamens förhållande till yttrandefriheten i allmänhet. Förbehållet i 1 p. är avsett att återge innehållet i nuvarande 1 p. Förbehållet i 2 p. är så utformat att det ger utrymme för vitesförbud, för straffsanktion, för skadeståndssanktion och för sanktion i form av skyldighet att rätta oriktig eller missvisande uppgift. Den nuvarande avfattningen har ansetts vara inexakt (Norstedts Juridiska handbok 11 uppl. s. 684).

7 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 kap. 9 § p. 3 TF.

3 kap. Allmänna handlingars offentlighet

Paragraferna i kapitlet går till sitt innehåll tillbaka på föreskrifterna i 2 kap. TF sådana de lyder efter 1976 års ändringar. Här kommenteras bara vissa av de gjorda justeringarna.

1 §

Den inledande beskrivningen av syftet har ansetts obehövlig (jfr. 1 kap. 1 §).

2 – 4 §§

Paragraferna återger i allt väsentligt innehållet i 2 kap. 2 § TF. Nytt är 2 st. i 4 §. En dispensmöjlighet av det här avsedda slaget ges nu genom 40 § sekretesslagen, och motsvarande möjlighet anges i 11 kap. 3 § och 14 kap. 8 § i 1979 års regeringsförslag till ny sekretesslag (här ges dock inte, som nu, möjlighet för de allmänna kyrkomötena eller för kommunala församlingar att besluta om dispens, något som åtminstone delvis kan förklaras med att enligt den nya lagen sekretessen i regel inte skall bestå, när en handling överlämnas till en annan myndighet). Det har ansetts att dispensregler av detta slag kan tas in i vanlig lag utan något uttryckligt stöd i grundlag (prop. 1975/76: 160 s. 113 f.). Med den hållning som RF intar till dispensinstitutet (11 kap. 12 § RF) synes det lämpligast att dispensreglerna får ett klart stöd i den nya yttrandefrihetsgrundlagen.

5 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 3 § TF.

Att termen "teknisk upptagning" införs i lagtexten gör vissa förenklingar i kommande stadganden i kapitlet möjliga.

4 kap. Rätten till anonymitet

1 §

Beträffande avgränsningen av rätten till anonymitet se under 4.4.2.

Man kan fråga sig, varför TF inte bland dem som åtnjuter rätt till anonymitet har nämnt även den som har anskaffat en uppgift för offentliggörande eller för uppgiftslämnande i publiceringssyfte (jfr. 1 kap. 6 § i denna skiss och 1 kap. 1 § 4 st. TF). Förklaringen torde vara att ansvarsfriheten vid anskaffande av uppgifter inte är avsedd att tillkomma andra än dem som antingen avser att publicera uppgifterna som författare eller avser att vidarebefordra dem till någon annan för offentliggörande (alltså inte den

som anskaffar en uppgift för att lämna den till någon annan som i sin tur ämnar vidarebefordra den till en författare, en redaktion osv.). Den person som åtnjuter ansvarsfrihet såsom anskaffare har alltså rätt till anonymitet antingen som författare eller som uppgiftslämnare. Se till det sagda prop. 1975/76:204 s. 98.

5 §

Det fallet att någon mot författarens eller meddelarens vilja sätter ut hans namn på skriften när den offentliggörs behandlas särskilt i paragrafens nuvarande motsvarighet, 3 kap. 5 § TF. Detta är emellertid ett sätt att bryta sin tystnadsplikt och behöver knappast särbehandlas.

5 kap. Utgivning av tryckta skrifter

1 §

Paragrafen har, bortsett från språkliga justeringar, ändrats så att kravet att en utlåning för att vara ägare till en periodisk skrift måste vara bosatt i Sverige tas in i grundlagen; kravet är nu angivet i 6 § lagen (1977:1016) med vissa bestämmelser på tryckfrihetsförordningens område.

I språkligt hänseende har den nuvarande avfattningen ansetts vara oklar. Den kan, har det sagts, läsas antingen så att kravet på svenskt medborgarskap genom en föreskrift i vanlig lag skulle kunna ersättas med krav på exempelvis ungerskt medborgarskap eller så att, om ägaren till en periodisk skrift inte skulle vara svensk medborgare, bestämmelsen påbjuder att han blir det (om inte undantag medges i vanlig lag). Den åsyftade innebörden kommer fram tydligare efter den här gjorda omredigeringen.

2 §

Paragrafen har bearbetats redaktionellt. En analys av satsen i 1 st. torde klargöra att uttrycket "för varje periodisk skrift" är en attributiv bestämning (till "utgivare"), inte ett adverbial. – Vid avfattningen av 2 st. har de synpunkter beaktats som är redovisade vid 1 §.

5 §

Då det sägs i sista stycket av 5 kap. 5 § TF att ansökan "må" avslås, är avsikten att ansökan i det angivna fallet "skall" avslås (se prop. 1948:230 s. 159). För tydlighets skull bör i grundlagen tilläggas att utgivningsbevis skall utfärdas, så snart de angivna förutsättningarna är för handen.

10 §

Den här föreslagna avfattningen avser att, med färre ord, återge vad som nu sägs i 5 kap. 10 § TF.

12 §

Bestämmelsen i 1 st. 4 har kunnat förenklas därför att begreppet "utgivningsförbud" i 8 kap. 23 § har utformats annorlunda än i 7 kap. 8 § TF.

14 §

Bötesskalan är nominellt oförändrad sedan TF infördes 1949.

15 §

Definitionerna av begreppen utgivare och förläggare för tryckta skrifter som inte är periodiska har flyttats hit från kapitlet med ansvarighetsregler (8 kap. 6 och 7 §§ TF; jfr. prop. 1948:230 s. 12, KU 1948:30 s. 41). Liksom i 1 och 2 §§ har slagits fast en rätt att utöva de verksamheter som det är fråga om.

6 kap. Utgivning av framställningar som inte är tryckta

1 §

Termen "utgivare" har rent språkligt anknytning till tryckta skrifter. Den passar lika väl ihop med ljud- och bildupptagningar som sprids bland allmänheten, exempelvis som grammofonskivor eller bandupptagningar. I RAL begagnas termen utgivare (programutgivare) med avseende på rundradioprogram. Med tanke härpå förefaller det möjligt att bredda termens innebörd ytterligare, så att den kommer att bli tillämplig även i fråga om biografföreställningar, sceniska framställningar och utställningar. Att kunna begagna en term i fråga om alla de uttrycksformer där en koncentration av ansvaret skall vara möjlig medför stora praktiska fördelar.

Övervägandena bakom föreskriften redovisas under 4.4.2. Som det utvecklas närmare där, skall enligt skissen utgivarinstitutionen vara obligatorisk i fråga om rundradioprogram, biografföreställningar och andra ljud- och bildupptagningar som är offentliga framställningar. Beträffande sceniska framställningar och utställningar skall däremot arrangörerna kunna välja: vill de ha en ansvarskoncentration och åtföljande möjligheter att skydda meddelare och andra medverkande genom ansvarsfrihet och anonymitetsrätt, måste utgivare utses, inte annars.

2 §

Paragrafens bestämmelser bygger på samma principer som bestämmelserna i 5 kap. om utgivare för periodiska skrifter. Det torde inte vara behövt att i den nya grundlagen ta in en motsvarighet till bestämmelsen i 3 § 1 st. RAL att utgivaren skall ha till "uppgift att förebygga yttrandefrihetsbrott".

I övrigt hänvisas till vad som har sagts under 4.4.2.

3 §

De bemyndiganden som lämnas genom denna paragraf går längre än motsvarande bemyndigande i 5 kap. 4 § TF. Hur de åsyftade bestämmelserna skulle utformas har ännu inte övervägts inom yttrandefrihetsutredningen. Kanske måste bestämmelserna bli ganska utförliga. De skulle förmodligen förlänga grundlagstexten betydligt, och någon motsvarande skyddseffekt skulle man troligen inte uppnå.

Behovet att utse ersättare för utgivare kan illustreras med 4 § lagen (1978:480) om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio.

7 kap. Framställande och spridande av tryckta skrifter och av ljud- och bildupptagningar

Efter ändringarna 1976 är 4 kap. TF kort, och detsamma gäller ända från början 6 kap. TF.

De grundläggande reglerna i 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF om rätt att framställa och att sprida tryckta skrifter motsvaras i skissen av 1 kap. 4 §; denna bestämmelse har större räckvidd däri att den omfattar även andra offentliga framställningar än tryckta skrifter samt vissa typer av apparatur. Av föreskrifterna i 4 kap. TF står bara fyra paragrafer kvar. I skissen får de sin motsvarighet i 7 kap. 1, 2 och 6 §§. Föreskrifterna i 6 kap. 2 – 4 §§ TF motsvaras i skissen av 7 kap. 3 – 5 och 7 §§.

1 §

Bestämmelserna i paragrafen motsvarar 4 kap. 2 och 3 §§ TF. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § 2 st. TF har ansetts överflödig och har ingen motsvarighet i skissen; jfr. 2 kap. 2 § i skissen. Undantaget för bild- eller tillfällighetstryck gör gränsen för TF:s tillämplighet beroende av om ”på grund av texten eller vad eljest framställes tryckfrihetsmissbruk kan anses uteslutet”. Kriteriet är svåråtgång, och man kunde tänka sig någon annan metod att dra gränsen, t.ex. lämna sådana tryckalster utanför grundlagens skyddssystem som inte innehåller uppgifter om framställare, tryckort och tryckår. Det kan emellertid finnas intresse i andra hänseenden att ha källangivelser på vissa slag av reklamtryck, t. ex. upphovsrättsliga intressen. Det kan också tänkas att det skulle leda för långt om alla tryckalster som saknade de angivna uppgifterna skulle falla utanför TF; bl.a. kunde det tänkas leda till komplikationer med avseende på skyddet för meddelare. Den nuvarande konstruktionen behålls av dessa skäl i skissen. Uppräkningen av tryckalster som är bild- eller tillfällighetstryck har moderniserats.

Behovet av källangivelser på ljud- och bildupptagningar är svårt att överblicka. Metoderna att lämna uppgifter kan också variera. Det synes av dessa skäl lämpligast att bestämmelser därom meddelas genom vanlig lag.

2 §

Skyldigheten att bevara tryckta skrifter för granskning regleras nu genom 4 § lagen med vissa bestämmelser på TF:s område, leveransplikten genom lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

3 §

Hänvisningen i 6 kap. 2 § 2 st. till bestämmelser i lag om spridande av kartor m.m. har ersatts med ett uttryckligt förbehåll.

4 §

Paragrafen motsvarar till innehållet 6 kap. 2 § 1 st. TF. Det förbehåll som syftar på det s.k. skyltningsförbudet (1 p. i paragrafen enligt skissen) kan få en särskild betydelse med avseende på utställningar såsom en skyddad uttrycksform. Med den föreslagna lydelsen av förbehållet hindrar grundlagen inte att skyltning på gatan eller i ett skyltfönster för en utställning av pornografiska straffbeläggs (under förutsättning att skyltningen som sådan är ägnad att väcka anstöt). Förbehållet gör det emellertid inte möjligt att vid sidan av grundlagen straffbelägga visandet av sådana föremål på en utställning som kan väcka anstöt. Skulle den pornografiska utställningen som sådan göras i ett skyltfönster eller eljest på eller vid en allmän plats, hindrar inte grundlagen att utställningen bestraffas. Det är nämligen inte bara skyltning som omfattas av förbehållet utan även förevisande av pornografiska bilder genom "liknande förfarande".

5 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 4 § TF.

6 och 7 §§

Paragraferna motsvarar 4 kap. 5 § och 6 kap. 3 § TF. I fråga om böteskalan i 7 § 1 st. gäller vad som sades vid 5 kap. 14 §. Straffbestämmelser angående ljud- och bildupptagningar motsvarande dem som finns i 7 § 1 st. bör kunna meddelas i vanlig lag med stöd av bemyndigandet i 1 § 3 st.

8 kap. Yttrandefrihetsbrott

I enlighet med vad som har sagts under 4.3 presenteras i detta kapitel en brottskatalog som omfattar inte bara de otillåtna yttrandena (nu i 7 kap. 4 § TF) utan också de otillåtna offentliggörandena (nu i 7 kap. 5 § TF). Konstruktionen ansluter sig nära till den av MMU föreslagna. Beteckningen otillåtet yttrande har liksom i MMU:s förslag fått utgå, och uttrycket otillåtet offentliggörande finns liksom där kvar endast som beteckning på en särskild brottstyp, nämligen uppsåtligt offentliggörande av hemlig handling och uppsåtligt brott mot tystnadsplikt i vissa fall. Det kan erinras om att

landsförräderi och besläktade brott (22 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken) kan bestå inte bara i otillåtet yttrande utan också i otillåtet offentliggörande.

Den språkliga moderniseringen har gjort halt inför straffbestämmelserna i 4 – 17 §§. En språklig översyn av dessa bestämmelser får anstå tills motsvarande bestämmelser i brottsbalken revideras. Den justeringen har dock gjorts att kravet på uppsåt har förts in i lagtexterna i de fall där det nu fordras att uppsåt föreligger. Så görs inte i brottsbalken på annat sätt än genom en allmän föreskrift i 1 kap. 2 § 1 st. om att ”i denna balk beskriven gärning skall, om ej annat sägs, anses som brott endast då den begås uppsåtligt”. Denna regel bör med tanke på exklusivitetsprincipen (1 kap. 10 § i skissen) få motsvarigheter i grundlagen.

1 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 1 § TF och avser dessutom att ge uttryck för ”principen om dubbel täckning”: en framställning som beskrivs i kapitlet är yttrandefrihetsbrott bara om den dessutom är straffbar enligt vanlig lag. Motsvarande princip gäller nu bara de offentliga yttrandena och är uttryckt i ingressen till 7 kap. 4 § TF.

Hänvisningen till kommande paragrafer i kapitlet omfattar även de bestämmelser som säger att försök, förberedelse och stämpling i vissa fall är straffbara. Det behöver då inte sägas här att även dessa gärningar kan vara yttrandefrihetsbrott (jfr. JK i Ds Ju 1976:2 s. 301).

2 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 2 § TF. I ett remissyttrande över MMU:s förslag (Ds Ju 1976:2 s. 299) ställdes frågan, om inte första meningen i motsvarande paragraf (till innehållet lika med 1 st. i skissen) inbegriper även vad som sägs i andra meningen (motsvarande 2 st. i skissen). Om emellertid inte 2 st. tas med i paragrafen, torde exklusivitetsprincipen (1 kap. 10 § i skissen) utesluta lagföring av de avsedda meddelandena.

3 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 3 § TF, som är en av de centrala föreskrifterna i TF. Paragrafens betydelse är ett särskilt motiv för att den skall avfattas så att den är lätt att begripa. Den nuvarande utformningen är komplicerad.

I sak stämmer paragrafen i sin nya avfattning överens med motsvarigheten i TF. I enlighet med vad som sägs under 4.5 bör man nu överväga, om inte den möjlighet att i vissa fall ingripa mot andra uppgiftslämnare än tjänstemän eller tjänstepliktiga som infördes 1965 (1 st. 1) kan utgå. Därmed bleve även 3 st. överflödigt. Vidare skulle 2 st. få betydligt mindre räckvidd och bli tillämpligt endast i de fall då en offentlig funktionär är upphovsman eller utgivare till en framställning som innehåller någon skyddad uppgift. Farhågorna för undersökningar på tidningsredaktioner skulle därmed reduceras avsevärt.

Ett alternativ, för det fall att det inte anses möjligt att upphäva 1 st. 1, vore att bestämmelsen vore tillämplig endast när riket befinner sig i krig eller

krigsfara (jfr. vad som sades vid bestämmelsens tillkomst om "en för riket kritisk situation", se under 4.5).

4 – 17 §§

Endast den kommentaren torde behövas att 15 § är utformad i enlighet med riksdagens beslut i maj 1979 (prop. 1978/79:179, KU 1978/79:33, rskr. 1978/79:317).

18 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 5 § 2 och 3 TF. 1 p. i samma paragraf motsvaras av ett flertal bestämmelser i skissen, nämligen 7 § ("uppsåtligen förråder..."), 8 § (motsvarande) samt 9 – 11 §§.

19 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 § TF. Första meningen i 2 st. av paragrafen i TF synes överflödigt, och andra meningen har överförts till kapitlet om skadestånd (12 kap. 7 §; jfr. 5 kap. 6 § skadeståndslagen).

20 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 4 § 2 st. TF. Genom en hänvisning i kapitlet om skadestånd görs samma grundsats tillämplig även i fråga om skadeståndsbestämningen.

21 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 7 § TF. Den omfattar inte bara tryckta skrifter utan även ljud- och bildupptagningar.

Termen "konfiskering" hade i MMU:s förslag ersatts med termen "förverkande" (10 kap. massmediegrundlagen). Denna senare term skapar emellertid vissa svårigheter i hanteringen, eftersom den inte uttrycker ett handlande från domstolens sida utan talar om vad den brottslige har gjort genom sin framställning. Vad domstolen gör är således endast att den förklarar att den brottslige genom sin gärning har förverkat (rätten till) sin egendom, på samma sätt som någon kan förverka någon annans förtroende.

22 §

Som en motsvarighet till konfiskeringen införes här en likartad rättsverkan för de typer av offentliga framställningar som innebär föreställningar eller visning. RAL innehåller inte nu någon bestämmelse om en rättsverkan med ändamål att förhindra upprepande (se SOU 1975:49 s. 288). Skall en kommande yttrandefrihetsgrundlag innehålla en föreskrift i ämnet, saknas anledning att göra undantag för rundradioprogram. Med ett växande antal programföretag, t.ex. inom närradioverksamheten, kan saken få större

betydelse.

Ett förbud mot framförande bör inte kunna gälla för all framtid. Ofta bör något år kunna vara en tillräcklig tid. Värderingarna kan skifta snabbt, och vad som ett år ter sig som ett brottsligt angrepp kan nästa år vara godtagbart. I skissen har maximitiden satts till fem år.

23 §

Institutet utgivningsförbud skulle enligt MMU:s förslag försvinna (SOU 1975:49 s. 184 f.); det ansågs tvivelaktigt från både principiell och praktisk synpunkt. Vi har inte i detta sammanhang tagit ställning till frågan.

Bestämmelsen om utgivningsförbud har således förts över från TF utan någon ändring i sak. Formellt har begreppet utgivningsförbud justerats så att det direkt och inte bara indirekt omfattar även en periodisk skrift som "uppenbart utgör fortsättning" av den skrift som drabbas av förbudet. Denna justering möjliggör att vissa hänvisningar förenklas (se 5 kap. 12 §).

9 kap. Ansvarighet

1 – 4 §§

Paragraferna återger innehållet i 8 kap. 1 – 4 §§ TF. Dessutom har i 3 § införts en motsvarighet till bestämmelsen i 8 kap. 10 § 1 st. TF, såvitt denna bestämmelse gäller periodiska skrifter. Bestämmelsen är svårläst; vi har ansett att den blir mera tillgänglig, om dess innehåll delas upp på föreskrifterna om de särskilda typerna av offentliga framställningar; se 8 § 2 st. och 13 § 1 st. 4.

5 – 9 §§

Paragraferna återger i huvudsak innehållet i 8 kap. 5 – 9 §§ TF. En motsvarighet till 8 kap. 10 § 1 st. har förts in i 8 § som ett andra st.; se härom vid 1 – 4 §§. Definitionen på begreppen "utgivare" och "förläggare" har förts över till 5 kap. 15 §. Det i 8 kap. 6 § 1 st. TF angivna fallet att en skrift är avsedd att innehålla bidrag från flera författare har fått utgå. Enligt motiven (SOU 1947:60 s. 256) har man här tänkt på fall när "skriften exempelvis hunnit utkomma endast med ett första häfte". Skissen bygger emellertid på förutsättningen att ett "häfte" av en icke periodisk skrift tryckfrihetsrättsligt är att betrakta som en skrift för sig.

10 §

Paragrafen reglerar ansvarigheten i fråga om de uttrycksformer där utgivare måste finnas (se 6 kap. 1 §). Beträffande motiven se under 4.4.2. Det subsidiära ansvaret regleras i 13 §, ett specialfall – gränsdragningen när en ljud- eller bildupptagning sänds i ett rundradioprogram – i 12 §. Bemyndi-

gandet att införa avvikande bestämmelser i vanlig lag syftar på 4 § 2 st. RAL.

11 §

Paragrafen reglerar ansvarigheten för yttranden i sceniska framställningar och utställningar för de fall då det finns utgivare. Beträffande motiven se under 4.4.2. I enlighet med vad som sägs där bör utgivare kunna fria sig från ansvar genom att bevisa att det brottsliga yttrandet har offentliggjorts utan hans vetskap; en bestämmelse därom tas in i paragrafen som 2 st. I 3 st. föreskrivs i fråga om utställningar med högst tre upphovsmän att ansvaret skall ligga på dessa, om de har samtyckt till offentliggörandet och framträder öppet som upphovsmän.

Liksom en ljud- eller bildupptagning kan en scenisk framställning eller en utställning offentliggöras genom ett rundradioprogram. En regel för detta fall finns i 12 §.

12 §

Den under 10 och 11 §§ nämnda föreskriften om ansvaret för innehållet i en ljud- eller bildupptagning, en scenisk framställning eller en utställning, då denna offentliggörs genom ett rundradioprogram, har införts som 12 §. Ansvaret läggs i detta fall på programmets utgivare. Detta stämmer överens med vad som redan gäller enligt RAL.

13 §

Paragrafen reglerar det subsidiära ansvaret. Beträffande motiven se under 4.4.2. Det subsidiära ansvaret ligger på den som har ansvaret för att utgivare utses. Denne är enligt 6 kap. 2 § 2 st. den som bedriver verksamheten; närmare bestämmelser därom kan enligt samma kap. 3 § meddelas genom vanlig lag. Jfr. 4 § 2 st. lagen om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio. Regeln om subsidiärt ansvar gäller givetvis bara i de fall då utgivare är obligatorisk (härom i paragrafens första stycke) och i de fall då utgivare inte är obligatorisk men det likväl finns en sådan (härom i 2 st.).

14 §

Paragrafen reglerar de fall där det inte finns någon utgivare, antingen på grund av att en sådan aldrig kan finnas (första meningen) eller på grund av att utgivare inte är obligatorisk och det inte har utsetts någon. Beträffande motiven se under 4.4.2.

15 och 16 §§

Paragraferna motsvarar 8 kap. 11 och 12 §§ TF. Bestämmelsen om uppsåtspresumtion (16 §) innehåller ett förbehåll för de bestämmelser (11 § 2 st. och 14 §) som kan leda till att allmänna straffrättsliga regler om medverkan blir tillämpliga. Innehållet i 8 kap. 10 § 1 st. TF delas upp mellan 3 §, 8 § 2 st. och

13 § 1 st. 4. Vad som sägs i 2 st. av samma paragraf torde vara inaktuellt sedan brottsbalken har trätt i kraft (se E. Holmberg, Frihet och ansvar i tryck och i radio s. 74 f.).

10 kap. Tillsyn och åtal

1 §

Den tillsynsordning som beslöts 1976 för tryckfrihetens vidkommande blir enligt skissen tillämplig även i fråga om de andra typerna av offentliga framställningar.

2 §

Intill 1978 var det vanligen justitieministern som tog initiativet till allmänna åtal för tryckfrihetsbrott; när justitieministern hade gjort anmälan till JK, var det dennes sak att pröva de juridiska förutsättningarna för åtal. Det bemyndigande som 1976 infördes i 9 kap. 2 § 2 st. TF utnyttjades så att 2 § lagen (1977:1016) fick den innebörden att åtal för tryckfrihetsbrott mot staten (brott som avses i 7 kap. 4 § 1 – 7 eller i 7 kap. 5 § TF) får väckas endast efter regeringens medgivande. Det möter knappast några lagtekniska svårigheter att föra in åtalsbegränsningar av motsvarande innebörd direkt i grundlagstexten.

En jämförelse mellan 1 och 2 st. visar att grundlagen inte hindrar att polis- eller åklagarmyndigheter inleder förundersökning i fråga om brott av den typ som avses i 2 st., t.ex. i fråga om offentliga funktionärs brott mot tystnadsplikt då brottet har bestått i ett meddelande för publicering. Jfr. prop. 1975/76:204 s. 176.

Föreskriften i 9 kap. 2 § 1 st. TF om att endast JK och rätten kan besluta om tvångsmedel med anledning av misstanke om tryckfrihetsbrott motsvaras närmast av 11 kap. 3 § i skissen. Se också 1 kap. 10 §.

Bestämmelsen att regeringen kan hos JK anmäla en skrift till åtal har ingen motsvarighet i skissen. Vad bestämmelsen säger förefaller vara självklart och behöver i varje fall inte stå i grundlag.

3 §

Den nu gällande tiden sex månader för allmänt åtal för brott i periodiska skrifter (9 kap. 3 § TF) och rundradioprogram (8 § 3 st. RAL) har överförts till skissen. Den nuvarande ettårstiden för allmänt åtal vid brott i icke periodiska skrifter tänkes gälla för alla andra typer av offentliga framställningar.

Termen "preskription", som används i lagskissen, begagnas nu i vanlig lag bara i fråga om fordringar. Termen "åtalspreskription", som nyttjas i den juridiska litteraturen och i allmänt språkbruk, förekommer inte i lagtext; där talas i stället om "bortfallande av påföljd" (35 kap. brottsbalken).

11 kap. Särskilda tvångsmedel

1 och 2 §§

I 1 § har "provisoriskt förbud mot framförande" (8 kap. 22 §) jämförts med beslag. Utgivningsförbud såsom tvångsmedel har reglerats i 2 § och fått attributet "provisoriskt".

3 §

Den nu föreliggande möjligheten att delegera rätten att besluta om beslag till allmänna åklagare har inte utnyttjats i praktiken och har inte överförs till skissen. Som vi har antytt under 5.2.4 kan en möjlighet att delegera beslut om tvångsmedel till yttrandefrihetsombud vara att föredra framför delegation till de allmänna åklagarna.

4 §

Bestämmelsen i 10 kap. 5 § 1 st. TF om att rätten när talan har väckts kan häva beslag eller utgivningsförbud som har meddelats tidigare har inte överförs till skissen. Rättens behörighet härtill framgår av att beslut i dessa ämnen enligt 3 § 1 st. skall fattas av rätten.

I andra meningen finns ingen maximigräns angiven för den tid som rätten skall bestämma för nytt åtal. Man kan tänka sig att här liksom i 3 § 2 st. föreskriva en gräns på två veckor.

12 §

För att förebygga den feltolkningen att större delar av en upplaga av en skrift eller en upptagning skulle kunna tas i beslag för utredning har vi infört en maximigräns på 15 ex.

12 kap. Skadestånd

2 §

Hänvisningen till 9 kap. omfattar även bestämmelserna i 11 § 2 st. och 14 §, vilka för vissa fall låter allmänna straffrättsliga regler om medverkan gälla. I dessa fall skall således även skadestånd kunna krävas av alla medverkande.

6 §

Paragrafen hänvisar inte bara till 9 kap. 16 § (motsvarande 8 kap. 12 § TF) utan även till 8 kap. 20 § (motsvarande 1 kap. 4 § 2 st. TF). 11 kap. TF innehåller inte någon uttrycklig hänvisning till sistnämnda paragraf. Det är inte fråga om någon ändring i sak.

7 §

Paragrafen svarar mot 7 kap. 6 § 2 st. andra meningen TF. Placeringen i 7 kap. tyder på att skyldigheten att införa en fällande dom i en periodisk skrift har betraktats som en sorts straffrättslig rättsverkan (se KU 1948:30 s. 41 f.). Under ett tidigare skede av förarbetena till TF behandlades denna skyldighet som en fråga om skadestånd (SOU 1947:60 s. 268, jfr. straffrättskommittén i SOU 1944:69 s. 111). En skyldighet att bekosta tryckning av dom i ärekränkningssmål föreskrevs också i den gamla strafflagens skadeståndskapitel (6 kap. 3 §); en bestämmelse med likartad innebörd finns nu i 5 kap. 6 § skadeståndslagen.

Vi anser att en bestämmelse i ämnet närmast bör ha sin plats i kapitlet om skadestånd. – Skissens bestämmelse är liksom TF:s tillämplig bara på periodiska skrifter. Det bör övervägas, om bestämmelsen bör få någon motsvarighet i fråga om andra uttrycksformer, väl närmast med avseende på radio och TV.

13 kap. Rättegången i yttrandefrihetsmål

1 §

Föreskriften i 3 st. utgår, om man avskaffar möjligheten att ingripa mot uppgiftslämnare, som inte är offentliga funktionärer, vid meddelande för publicering (se vid 4.5 och här ovan vid 8 kap. 3 §).

2 §

Avfattningen av andra meningen påverkas av hur man vill fördela prövningen mellan juryn och domstolen (juristerna). I tryckfrihetsmål prövas frågan, om den tilltalade är ansvarig, av rätten ensam; juryn prövar i övrigt om brott föreligger (dvs. i huvudsak om skriften är brottslig; se 12 kap. 2 § 1 st. TF). I mål om andra typer av framställningar än tryckta skrifter, rundradioprogram (som bandas) och ljud- eller bildupptagningar kan bevisfrågor spela större roll. Frågan behandlas i det föregående (5.1.4, "Juryprövning utanför TF:s område"). Bestämmelsen i skissen är utformad enligt tanken att domstolen skall pröva inte bara vem som är ansvarig utan också vad som har yttrats. Andra lösningar är väl tänkbara. En sådan vore att, mera i stil med TF:s regel, det skulle ankomma på rätten endast att pröva om den tilltalade är ansvarig.

Den nuvarande redigeringen av regeln om juryns medverkan – med en hänvisning i 12 kap. 14 § 2 st. TF – är vilseledande. I skissen har en annan metod valts.

4 §

Enligt 12 kap. 3 § TF skall åtta av de tjugofyra jurymännen i varje län vara eller ha varit nämndemän vid allmän underrätt. Sedan 1977 finns det nämndemän även vid hovrätterna. Dessa nämndemän bör vara jämställda med tingsrätternas nämndemän. Enligt paragrafen skall de åtta jurymännen

vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol.

Bestämmelsen i 12 kap. 5 § TF om att skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet bör vara företrädda bland jurymännen ersätts i skissen med principen att valet av jurymän skall vara proportionellt. Motsvarande princip är numera genomförd för nämndemännens vidkommande genom en ändring av rättegångsbalken (4 kap. 7 §). Se SOU 1947:60 s. 279 f. Regeln om att närmare bestämmelser om val av jurymän meddelas i vanlig lag korresponderar med lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m., ändrad senast 1977:217.

6 §

Ordet "fyllnadsväl", i förening med föreskriften i 4 § om proportionella val, ligger att den som väljs bör företräda samma meningsriktning som den avgående. En möjlighet vore att kopiera reglerna om fyllnadsväl i 7 kap. 12 § riksdagsordningen. Frågan bör övervägas ytterligare.

En jämförelse med 4 § ger också vid handen att efterträdaren till en juryman inom den andra gruppen skall vara eller ha varit nämndeman vid en allmän domstol. Detta behöver inte sägas uttryckligen i denna paragraf.

9 §

Paragrafen motsvarar 12 kap. 10 § TF. Vi har strävat efter att utforma paragrafen så att den tydligt anger de olika åtgärder som leder fram till den färdiga juryn. Uttrycket "föredraga jurymannalistan samt till behandling upptaga frågan, huruvida jäv föreligger mot någon som finnes upptagen å listan" ersätts enligt skissen med "pröva om någon av jurymännen är jävig". Vi har funnit TF:s text mindre adekvat däri att den synes ange som det väsentliga att några av jurymännen tas ut till suppleanter. I skissen sägs i stället att rätten skall lotta bort så många att sex finns kvar i den första gruppen och tre i den andra samt att de som lottas bort blir suppleanter.

Föreskriften i 12 kap. 13 § TF om att samma jury kan förordnas att tjänstgöra i flera mål som skall handläggas samtidigt har vi förmodat sakna praktisk betydelse. Då den dessutom är diskutabel från principiella utgångspunkter har den inte fått någon motsvarighet i skissen.

Skissen innehåller inte heller någon motsvarighet till föreskriften i 12 kap. 4 § 3 st. TF om att tingsrätten skall göra anmälan till valmyndigheten när juryman skall väljas. En bestämmelse därom kan i stället tas in i vanlig lag, t. ex. i den lag varom talas i 4 § i skissen eller i den rättegångslag som åsyftas i 14 §.

14 kap. Tryckta skrifter och ljud- och bildupptagningar som har framställts utomlands

Bestämmelserna i 13 kap. TF har i skissen gjorts tillämpliga även på sådana ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som framställs utomlands. Föreskriften om skydd för meddelare och anskaffare (5 § i skissen; motsvarande i 13 kap. 5 § TF) har en vidare tillämpning: den tar sikte även på offentliggörande genom radioprogram som anordnas av utländska programföretag (se 1 § 2 st. RAL).

I övrigt torde bestämmelserna i kapitlet stämma överens i sak med 13 kap. 1 – 5 §§ TF.

15 kap. Allmänna bestämmelser

Kapitlets paragrafer stämmer i allt väsentligt överens med bestämmelserna i 14 kap. TF. Vi har undvikit att i 1 § nämna att resningsfrågor prövas av högsta domstolen; behörigheten att pröva dessa frågor bör vara exklusivt reglerad genom 11 kap. 11 § RF. För övrigt har kapitlets bestämmelser givetvis tillämpning på alla de typer av framställningar som behandlas i de föregående kapitlen.

Bilaga 1 Skiss A till yttrandefrihetsgrundlag

1 KAP.

Yttrandefrihetens grunder

1 § Bestämmelserna i denna grundlag syftar till att säkra ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

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

2 § Varje svensk medborgare har rätt att i tryckta skrifter eller på annat sätt offentligen framföra sina tankar och åsikter. Han har också rätt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter offentligen i vilket ämne som helst. I dessa rättigheter får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

3 § Varje svensk medborgare har rätt att, med endast de begränsningar som följer av denna grundlag, bedriva verksamhet för

1. offentligt framförande av dramatik, musik, pantomim, balett, kabaré eller andra liknande framställningar från scen eller estrad (scenisk framställning),
2. offentlig visning av filmer eller andra upptagningar av rörliga bilder (biografföreställning),
3. offentlig uppspelning av ljudupptagningar,
4. offentligt utställande av bilder eller andra föremål (utställning).

4 § Varje svensk medborgare eller svensk juridisk person har rätt att, med endast de begränsningar som följer av denna grundlag, framställa, till riket införa och bland allmänheten sprida tryckta skrifter, ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Samma rätt gäller i fråga om radio- och televisionsmottagare och apparatur för inspelning, överföring eller återgivning av ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder.

5 § Varje svensk medborgare har rätt att för eget bruk inneha tryckta skrifter, radio- och televisionsmottagare, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder och apparatur för inspelning, överföring eller återgivning av sådana upptagningar samt andra liknande föremål för förmedling av yttranden till allmänheten.

6 § Varje svensk medborgare har rätt att till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner och nyhetsbyråer lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckta skrifter, rundradioprogram, ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder. Han har också rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för ett sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande. I dessa rättigheter får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

Bestämmelserna i första stycket om rätt att lämna och anskaffa uppgifter gäller också när det är meningen att uppgifterna skall offentliggöras genom sådana sceniska framställningar eller utställningar som har en utgivare.

7 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte förhandsgranska yttranden eller andra framställningar som är avsedda att framföras offentligen.

Sådana organ får inte heller, utan stöd i denna grundlag, på grund av innehållet i en känd eller väntad framställning förbjuda eller hindra

1. offentliggörande i tryckta skrifter eller på annat sätt av yttranden eller andra framställningar,
2. sammankomster, demonstrationer eller utställningar.

8 § När det allmänna stöder utgivningen av tryckta skrifter eller av ljud- eller bildupptagningar eller sådan verksamhet som avses i 3 §, får stödet inte utformas eller fördelas så att någon gynnas eller missgynnas på grund av sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende eller på grund av sina ställningstaganden i särskilda frågor.

9 § Mötesfriheten eller demonstrationsfriheten får inte göras beroende av tillstånd av myndigheter eller andra allmänna organ.

Ett sådant organ får upplösa en demonstration eller en allmän sammankomst endast för att motverka farsot eller för att avvärja uppkommen oordning som innebär antingen fara för person eller egendom eller allvarlig störning av trafiken.

10 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon på grund av att han har gjort bruk av yttrandefriheten i en offentlig framställning eller medverkat till sådant bruk.

11 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte i något fall ingripa mot en sådan tryckt skrift, ljudupptagning eller upptagning av rörliga bilder, som är avsedd att spridas bland allmänheten, förrän skriften eller upptagningen har blivit utlämnad för försäljning eller spridning på annat sätt (utgiven).

2 KAP.

Yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde

1 § I denna grundlag menas med offentlig framställning utgivna tryckta skrifter, rundradioprogram, offentligen framförda ljud- och bildupptagningar samt sådana ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som är utgivna,

sceniska framställningar,
utställningar,
yttranden på plakat eller andra anslag vid demonstrationer,
anföranden vid allmänna sammankomster.

2 § I denna grundlag menas med tryckt skrift varje skrift med text eller bild som har framställts i tryckpress. Med tryckt skrift menas även en skrift som har framställts i flera exemplar genom stencilering, fotokopiering eller något liknande förfarande, om

1. det finns utgivningsbevis för skriften, eller
2. det i skriften på ett och samma ställe finns uppgifter om att skriften har framställts i flera exemplar, om vem som har framställt den och om orten och året för framställandet.

3 § I denna grundlag menas med periodisk skrift varje tidning, tidskrift eller annan tryckt skrift, som är avsedd att under en bestämd titel ges ut med minst fyra nummer årligen, samt tillhörande löpsedlar och bilagor. Om utgivningsbevis har utfärdats, skall skriften alltid anses som periodisk skrift till dess att beviset återkallas.

4 § I denna grundlag menas med rundradioprogram varje framställning i radio eller television som är avsedd för allmänheten. Närmare bestämmelser om vad som menas med rundradioprogram kan meddelas i vanlig lag.

5 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om skydd mot kränkningar av författare, konstnärer och fotografer i samband med offentligt återgivande av deras verk. I vanlig lag får också meddelas föreskrifter om skydd mot sådant offentligt återgivande av avlidnas verk som kränker kulturella värden.

6 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter

1. om förbud mot reklam för alkoholdrycker eller tobaksvaror,
2. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av sådana upplysningar om enskilda som är oriktiga eller missvisande eller som i övrigt innebär ett otillbörligt intrång i deras personliga integritet.

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

3 KAP.

Allmänna handlingars offentlighet

1 § Varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar enligt bestämmelserna i detta kapitel.

2 § Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är nödvändigt med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer,

i samband med bestämning och revidering av individuell normskörd, men i övrigt endast när sådan skördeskada inträffar att skadeanmälan lämnas. Skördeförsäkringens behov av uppgifter i samband med de årliga lantbruksregisterenkäterna torde minska.

En viktig del i försäkringssystemet utgör kontrollen av lämnade uppgifter. Brukaren får räkna med telefonsamtal och besök med genomgång av skördeuppgifter vid normskördebestämmning och efter skadeanmälan. Jordbrukarens premiebetalning förutsätts som nämnts ske på i huvudsak samma sätt som f. n. och bör då inte vålla något besvär.

Den viktigaste effekten för den enskilde av en övergång till individuell skördeförsäkring bör bli att skördeskadeersättning utbetalas till jordbrukaren, när skördeskadorna på hans gård motiverar det. Även om det inte går att få en helt korrekt bestämmning av skördeskadan bör man i varje fall uppnå att utbetald ersättning framstår som rimlig mot bakgrund av skadans omfattning. Slutligen kan utbetalning av ersättningar förväntas normalt ske något tidigare än i nuvarande system.

9.5 Områdesskydd med kompletteringar

Nuvarande system för skördeskadeskydd har trots sina brister också fördelar, som gör att det kan visa sig lämpligt att läggas till grund för ett framtida skyddssystem. Det kan bl. a. bli aktuellt om svårigheterna visar sig bli alltför stora att åstadkomma ett tillfredsställande individuellt skydd.

Ett problem med nuvarande skördeskadeskydd är att hektarskördarna inte bestäms för varje gård utan för skördeområde. Vi har ett områdesskydd där dock arealens storlek beaktas individuellt. Därmed kommer ersättningarna såsom redovisats i kapitel 6 att i viss utsträckning gå till andra jordbrukare än som varit fallet om en helt riktig individuell skadebestämning hade kunnat läggas till grund för ersättningsberäkningarna. För att i någon mån kompensera de jordbrukare, som får för liten ersättning i förhållande till sin skada, utgår behovsprövade bidrag. Dessa täcker dock endast en obetydlig del av de felande ersättningsbeloppen. Viss individualisering har såsom beskrivits i kapitel 2 tillkommit under de senaste åren i form av tillfälliga åtgärder efter särskilda beslut. Därmed har en del brister rättats till.

1953 års skördeskadeutredning (SOU 1958:5) hade i stället för bidrag föreslagit skördeskadelån såsom komplettering till områdesskyddet. Vid prövning av låneansökan skulle aktuell skörd bestämmas individuellt, medan man som normskörd skulle använda områdestal. Den för lånen föreslagna självriskan var lägre än den i grundskyddet. En viss del av för skyddet fonderade medel skulle få tas i anspråk för lån. I undantagsfall skulle en låneskuld kunna efterskänkas. Utredningen beräknade inte behovet av lån, men man förutsatte att en relativt begränsad omfattning av lånen skulle eftersträvas.

I den departementspromemoria som låg till grund för 1961 års proposition om skördeskadeskyddet anfördes invändningar mot utredningsförslaget på denna punkt. Erfarenheterna av tidigare skördeskadelån ansågs sålunda tala

för att man borde undvika låneformen som komplement till annat skörde-skadeskydd. Med hänvisning härtill beslutade statsmakterna att i stället komplettera områdesskyddet med behovsprövade bidrag.

Den av skörde-statistiska nämnden utförda, tidigare nämnda översynen av skörde-skadeskyddet resulterade i en rad förslag till förbättringar av nuvarande skydd (Bättre skörde-skadeskydd, SCB 1975). Dessa avsåg dels individualiseringar inom ramen för grundskyddet, dels tilläggsbetalningar såsom komplettering härtill. Förslagen till individualiseringar inom nuvarande skydd gällde flera olika förändringar, av vilka några tillämpats såsom tillfällig åtgärd under de senaste åren. Dessa förslag behandlas närmare i det följande.

Individuella tilläggsersättningar skulle enligt förslaget utbetalas till särskilt hårt drabbade jordbrukare som inte fått tillräcklig ersättning från grundskyddet. Till grund för fastställandet av tilläggsbetalningarna skulle ligga en individuell skadebestämning av ungefär det slag som i kapitel 7 beskrivits för individuell försäkring.

Vid remissbehandling av skörde-statistiska nämndens rapport anfördes invändningar från flera håll mot den del som avsåg individuella tilläggsutbetalningar. Förslag framfördes också om en översyn av skörde-skadeskyddet. Skörde-statistiska nämndens förslag har med förut nämnda undantag inte genomförts. Regeringen tillsatte i stället denna utredning för att göra en allmän översyn av skörde-skadeskyddet.

När det gäller att bygga upp ett skyddssystem kring nuvarande områdesskydd, har utredningen tagit som en utgångspunkt att försöka åstadkomma de nödvändiga individualiseringarna huvudsakligen utan att ändra det nuvarande skyddets organisatoriska ram. De individuella inslagen kan främst vara av två typer, dels individualisering inom grundskyddet, dvs. i de ordinarie ersättningsberäkningarna, dels individuella komplement till grundskyddet.

Även de för visst område bestämda uppgifter som ligger till grund för områdesskyddet bör allt eftersom det är möjligt förbättras. Bl. a. bör övervägas möjligheterna att ta in nya grödor i skyddet. Detta bestäms i huvudsak av om tillfredsställande skörde-statistik kan erhållas.

Individualisering inom grundskyddet

Den individualisering som kan vara aktuell inom själva grundskyddet är individuellt beaktande av vissa slags skador och av skador på vissa grödor. Det kan också gälla en ökad differentiering med hänsyn till odlingsförutsättningarna, t. ex. genom särbehandling av gröda med och utan bevattningensmöjlighet.

Individuellt beaktande av vissa slags skador har efter särskilda regeringsbeslut fått ske i några fall under de senaste åren. Det har gällt sådana skador som totalutvintring, översvämning, obärgad areal eller annan totalskada. Dessa skadetyper kännetecknas av att på viss avgränsad areal grödan är totalförstörd eller skörden starkt nedsatt. Individuella uppgifter behöver endast insamlas om skadade arealer, däremot inte om skördens storlek. Det är således relativt lätt att identifiera denna typ av skador på enskilda företag. Förfarandet är i korthet redovisat i kapitel 2.

ingår i ett bibliotek eller som ett allmänt arkiv har förvärvat eller erhållit som lån från någon enskild endast för förvaring och vård eller för forskning och studium,

4. brev, skrifter eller upptagningar som någon enskild har överlämnat till en myndighet endast för förvaring och vård eller för forskning och studium.

14 § Om en myndighet framställer en avskrift, en kopia eller en upptagning av en hos myndigheten förvarad handling som inte är allmän, är inte heller den framställda handlingen allmän så länge den förvaras hos myndigheten.

15 § Var och en har rätt att, om det inte finns betydande hinder, gratis ta del av varje allmän handling som får lämnas ut, så att han kan läsa, avlyssna eller på annat sätt uppfatta den. Handlingen får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Handlingen skall göras tillgänglig snarast möjligt.

Om det är risk för att sådana delar av en handling röjs som inte får lämnas ut, skall övriga delar av handlingen göras tillgängliga i avskrift eller kopia.

En myndighet är inte skyldig att göra en teknisk upptagning tillgänglig, om sökanden utan större olägenhet kan ta del av upptagningen hos någon närbelägen myndighet.

16 § Rätten att ta del av allmänna handlingar innebär också rätt att mot fastställd avgift få ut en allmän handling i avskrift eller kopia. En myndighet behöver dock inte lämna ut en upptagning för automatisk databehandling i annan form än i utskrift. En myndighet är inte heller skyldig att framställa en kopia av en annan teknisk upptagning eller av en karta, ritning eller bild, om detta visar sig vara svårt och den efterfrågade handlingen kan göras tillgänglig på stället.

17 § Den som vill ta del av en allmän handling skall begära att få göra detta hos den myndighet som förvarar handlingen.

En sådan begäran prövas av denna myndighet. Om det finns särskilda skäl, får det dock i en sådan bestämmelse som avses i 3 § föreskrivas att prövningen enligt samma bestämmelse skall ankomma på en annan myndighet. I fråga om handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan det även genom förordning föreskrivas att endast en viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen skall begäran om utlämnande genast hänvisas till den behöriga myndigheten.

18 § Om en myndighet avslår en begäran att få del av en handling, får sökanden överklaga beslutet. Detsamma gäller om myndigheten, när den lämnar ut handlingen, ställer upp ett förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller förfoga över den. Beslut av riksdagen eller regeringen får dock inte överklagas.

Överklagande enligt första stycket skall göras hos domstol. Beslut av statsråd skall dock överklagas hos regeringen. Överklaganden skall alltid prövas skyndsamt. Närmare föreskrifter om överklagande skall meddelas i den särskilda lag som anges i 3 §.

Riksdagen får besluta föreskrifter om överklagande av beslut av de myndigheter som lyder under riksdagen.

19 § En handling får förses med en anteckning om hinder mot utlämnande endast om den omfattas av en sådan bestämmelse som avses i 3 §. Anteckningen skall ange den tillämpliga bestämmelsen.

4 KAP.

Rätten till anonymitet

1 § Upphovsmannen till en offentlig framställning som har formen av en tryckt skrift, ett rundradioprogram eller en ljud- eller bildupptagning eller en sådan scenisk framställning eller utställning som har en utgivare är inte skyldig att röja vem han är. Detsamma gäller dels den som har lämnat en uppgift enligt 1 kap. 6 §, dels den som är utgivare för en tryckt skrift som inte är periodisk.

2 § I ett mål om yttrandefrihetsbrott genom en offentlig framställning som har formen av en tryckt skrift, ett rundradioprogram eller en ljud- eller bildupptagning får ingen ta upp frågan om vem som är framställningens upphovsman eller om vem som har lämnat en uppgift enligt 1 kap. 6 §. Förekommer framställningen i en tryckt skrift som inte är periodisk, får ingen heller ta upp frågan om vem som är skriftens utgivare.

Bestämmelsen i första stycket första meningen gäller också när framställningen har offentliggjorts genom en sådan scenisk framställning eller utställning som har en utgivare.

Om en viss person har angivits som upphovsman till framställningen eller som utgivare, är det dock tillåtet att i målet pröva om han är ansvarig. Detsamma skall gälla om någon, antingen i en skriftlig förklaring eller i målet, har erkänt sig vara upphovsmannen eller utgivaren.

Det finns inte heller något hinder att i en och samma rättegång handlägga ett mål om yttrandefrihetsbrott och ett mål om brott enligt 8 kap. 3 §.

3 § Den som har tagit befattning med tillkomsten eller offentliggörandet av en sådan framställning som avses i 1 § eller med en framställning som har varit avsedd att offentliggöras enligt vad som anges där eller den som har varit verksam på en nyhetsbyrå får inte, utan samtycke av den som saken rör, yppa vad han därvid har erfarit om

1. vem som är upphovsman till en framställning,
2. vem som har lämnat en uppgift enligt 1 kap. 6 §,
3. vem som är utgivare för en tryckt skrift som inte är periodisk.

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

1. frågan får tas upp enligt 2 § tredje stycket,
2. det är fråga om ett brott enligt 8 kap. 3 § första stycket 1,
3. det är fråga om ett brott enligt 8 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3 och rätten finner det väsentligt för prövningen av åtalet att uppgiften lämnas,
4. rätten, vid vittnesförhör eller förhör under sanningsförsäkran, av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

4 § Ingen myndighet eller annat allmänt organ får forska efter

1. upphovsmannen till ett yttrande som har offentliggjorts eller varit avsett att offentliggöras genom en tryckt skrift, ett rundradioprogram, en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder eller genom en sådan scenisk framställning eller utställning, som har en utgivare,

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

3. den som har lämnat en uppgift enligt 1 kap. 6 §.

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

5 § Den som bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 § skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som vid offentliggörandet av en framställning lämnar en felaktig uppgift om vem som är dess upphovsman eller utgivare eller om vem som har lämnat en uppgift i den.

Den som bedriver efterforskning i strid med 4 § skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

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

5 KAP.

Utgivning av tryckta skrifter

Periodiska skrifter

1 § Varje svensk medborgare eller svensk juridisk person får vara ägare till periodiska skrifter som ges ut här i riket. Om det medges i vanlig lag, får även utlänningar, som är bosatta här, vara ägare till sådana skrifter.

2 § Det skall finnas en utgivare för varje periodisk skrift.

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

3 § Utgivaren för en periodisk skrift skall utses av skriftens ägare.

Utgivaren skall ha befogenhet att utöva tillsyn över skriftens utgivning och att bestämma över dess innehåll så att inte någonting får införas i skriften mot hans vilja. Varje inskränkning i denna befogenhet skall vara utan verkan.

4 § När utgivaren har utsetts, skall ägaren göra anmälan till en särskild myndighet, som anges i vanlig lag. Han skall därvid uppge utgivarens namn och hemortsadress. Han skall vidare bifoga bevis om att utgivaren fyller de föreskrivna behörighetsvillkoren och en förklaring av denne att han har åtagit sig uppdraget.

5 § En periodisk skrift får inte ges ut innan det har utfärdats ett utgivningsbevis för skriften. Skriftens ägare skall begära beviset hos den myndighet som avses i 4 §. Han skall därvid ange skriftens titel och utgivningsort samt utgivningsplanen.

Myndigheten får inte utfärda utgivningsbevis, förrän anmälan om utgivare

har gjorts enligt 4 §.

Om skriftens titel lätt kan förväxlas med titeln för någon annan periodisk skrift, skall ansökningen avslås. I annat fall skall myndigheten utfärda utgivningsbevis, så snart de i denna grundlag angivna förutsättningarna föreligger.

6 § Den myndighet som avses i 4 § skall återkalla utgivningsbeviset,

1. om ägaren anmäler att utgivningen har upphört,
2. om skriften har överlåtits till någon som inte är behörig att vara ägare,
3. om det inte längre finns någon behörig utgivare och ägaren inte omedelbart utser någon sådan,
4. om skriften inte har kommit ut med något nummer ännu sex månader efter bevisets utfärdande,
5. om skriften inte har kommit ut med minst fyra nummer under något av de två senast förflutna kalenderåren,
6. om någon inom sex månader efter första numrets utgivning visar att beviset enligt 5 § tredje stycket inte borde ha utfärdats,
7. om titeln har fått en sådan typografisk utformning att den lätt kan förväxlas med titeln på någon annan periodisk skrift och utformningen inte ändras omedelbart efter tillsägelse från myndigheten.

I sådana ärenden som avses i första stycket 2 – 7 skall ägaren och utgivaren om möjligt få tillfälle att yttra sig.

7 § Om ett utgivningsbevis har återkallats enligt 6 § första stycket 2, 3, 5 eller 7, får inte myndigheten, förrän två år har förflutit, utan ägarens medgivande utfärda utgivningsbevis för någon annan skrift vars titel lätt kan förväxlas med den förra skriftens titel.

8 § Om utgivaren inte längre är behörig eller om hans uppdrag upphör av någon annan anledning, skall ägaren genast utse en ny utgivare och göra anmälan enligt 4 §. Han skall därvid om möjligt visa att den förra utgivaren har fått del av anmälan.

9 § Utgivaren får utse en eller flera ställföreträdare. Varje ställföreträdare skall fylla de behörighetsvillkor som gäller för utgivaren. När utgivaren har utsett en ställföreträdare, skall han göra anmälan till den myndighet som avses i 4 §. Han skall därvid förete bevis om att ställföreträdaren är behörig samt lämna skriftliga intyg om samtycke från ställföreträdaren och ägaren.

Om utgivarens uppdrag upphör, upphör även ställföreträdarens.

10 § När utgivaren har anmält en ställföreträdare, får han överlämna sina befogenheter åt denne. Om det kan antas att utgivaren under minst en månad inte kommer att utöva sina befogenheter, är han skyldig att överlämna dessa åt en ställföreträdare.

11 § Varje nummer av skriften skall innehålla namnet på utgivaren eller den ställföreträdare som utövar hans befogenheter.

12 § Brott i samband med utgivning av periodiska skrifter skall straffas med dagsböter,

1. om ägaren ger ut ett nummer av skriften utan att han själv är behörig eller utan att det finns utgivningsbevis för skriften,

2. om ägaren underlåter att enligt 8 § se till att en ny utgivare utses eller göra anmälan om en ny utgivare,
3. om utgivaren underlåter att överlämna sitt uppdrag åt en ställföreträdare när han enligt 10 § är skyldig till det,
4. om någon överträder ett utgivningsförbud enligt 8 kap. 23 §,
5. om någon låter ange sitt namn på en periodisk skrift som utgivare eller ställföreträdare utan att vara behörig.

Om skriften har förklarats brottslig eller omständigheterna i övrigt är synnerligen försvårande, kan straffet bestämmas till fängelse i högst ett år.

13 § Den som i en ansökan eller anmälan enligt detta kapitel eller i en förklaring som fogas till sådan ansökan eller anmälan lämnar en oriktig uppgift mot bättre vetande skall straffas på samma sätt som enligt 12 §.

14 § Den utgivare eller ställföreträdare som bryter mot 11 § skall dömas till böter, lägst femtio och högst femhundra kronor.

Tryckta skrifter som inte är periodiska

15 § Var och en får vara utgivare eller förläggare för tryckta skrifter som inte är periodiska.

Med utgivare för en sådan skrift menas den som utan att ha författat skriften tillhandahåller den för tryckning och utgivning. Med skriftens förläggare menas den som utan att ha författat skriften har hand om dess tryckning och utgivning.

6 KAP.

Utgivning av framställningar som inte är tryckta

1 § Det skall finnas en utgivare för varje rundradioprogram och för varje ljud- eller bildupptagning som är en offentlig framställning enligt 2 kap. 1 §. För varje scenisk framställning och för varje utställning får finnas en utgivare.

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

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

Vad som sägs om utgivare i 5 kap. 3 § andra stycket skall gälla även för de utgivare som avses i detta kapitel.

3 § Närmare bestämmelser om utseende av utgivare och ersättare för utgivare och om sättet att hålla uppgiften om vem som är utgivare tillgänglig för allmänheten meddelas genom vanlig lag.

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

7 KAP.

Framställande och spridande av tryckta skrifter och av ljud- och bildupptagningar

1 § Varje skrift, som här i riket framställs i tryckpress, skall innehålla uppgifter om vem som har framställt den samt om ort och år för framställandet; dessa uppgifter skall vara samlade på ett ställe. Detsamma skall gälla varje skrift, som här i riket framställs genom stencilering, fotokopiering eller något liknande förfarande, om det finns utgivningsbevis för den.

Detta gäller dock inte om skriften är bild- eller tillfällighetstryck eller om den är avsedd att ges ut endast utomlands.

Bestämmelser om skyldighet att förse sådana ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder, som framställs i riket för att ges ut här, med uppgifter om vem som har framställt dem meddelas i vanlig lag.

Under förutsättning att det är uteslutet att missbruk av yttrandefriheten föreligger skall tryckta skrifter av följande slag betraktas som bild- eller tillfällighetstryck: reklam- eller emballagetryck, bruksanvisningar, annat affärstryck, vykort, visitkort, adresskort, etiketter, blanketter och andra sådana skrifter.

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

3 § Vad som sägs i 1 kap. 2 – 4, 7 och 10 §§ hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter med syfte att förebygga spridning av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och som innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar.

4 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om straff för den som

1. förevisar pornografiska bilder på eller vid en allmän plats genom skyltning eller något liknande förfarande på ett sätt som kan väcka allmän anstöt,
2. utan föregående beställning med posten eller på annat sätt tillställer någon pornografiska bilder,
3. bland barn och ungdom sprider tryckta skrifter eller ljud- eller bildupptagningar, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga.

5 § Tryckta skrifter och sådana ljud- eller bildupptagningar som är offentliga framställningar enligt 2 kap. 1 § får oberoende av sitt innehåll sändas genom postverket och andra allmänna trafiknätningar. Denna rätt gäller dock inte i de fall som avses i 7 §.

En allmän trafiknätning som för befordran tar emot en tryckt skrift eller en sådan ljud- eller bildupptagning som avses i första stycket skall inte anses som skriftens eller upptagningens utspridare.

6 § Den som framställer en skrift och därvid bryter mot 1 § skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

7 § Om en skrift som avses i 1 § saknar någon uppgift som är föreskriven där, skall utspridaren dömas till böter, lägst femtio kronor och högst femhundra kronor. Detsamma skall gälla, om en sådan uppgift eller en uppgift enligt 2 kap. 2 § 2 är oriktig och utspridaren känner till detta.

Den som sprider en tryckt skrift eller en ljud- eller bildupptagning och vet att den har tagits i beslag eller konfiskerats enligt denna grundlag skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Till samma straff skall den dömas som sprider en periodisk skrift och vet att skriften har givits ut i strid med ett utgivningsförbud enligt 8 kap. 23 §.

8 kap.

Yttrandefrihetsbrott

1 § Som yttrandefrihetsbrott betraktas de gärningar som beskrivs i 4 – 18 §§, om de begås genom en offentlig framställning, dock endast om de dessutom är straffbara enligt vanlig lag.

2 § En annons eller ett liknande meddelande skall inte anses innebära något yttrandefrihetsbrott, om det inte framgår direkt av innehållet att meddelandet kan innebära missbruk av yttrandefriheten.

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

Det sagda gäller även i fråga om meddelanden på chiffer eller annat hemligt språk.

3 § Den som bryter mot en straffbestämmelse i vanlig lag genom att lämna uppgifter enligt 1 kap. 6 § kan, trots vad som sägs där, fällas till ansvar, om hans brott utgör

1. högförräderi, uppror, landsförräderi, landssvek, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott,
2. ett uppsåtligt brott mot tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar,
3. ett uppsåtligt utlämnande av en allmän handling som skall hållas hemlig,
4. ett uppsåtligt tillhandahållande av en allmän handling i strid med en myndighets sekretessförbehåll.

Detsamma gäller den som, utan att ansvara för yttrandefrihetsbrott enligt 9 kap., medverkar som upphovsman eller utgivare till en framställning som är avsedd att offentliggöras genom en tryckt skrift, ett rundradioprogram, en ljud- eller bildupptagning, en scenisk framställning eller en utställning.

Den som anskaffar en uppgift enligt 1 kap. 6 § kan, trots vad som sägs där, fällas till ansvar om hans gärning utgör ett brott som anges i första stycket 1.

4 § Som högförräderi betraktas att någon, med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt

eller att del av riket skall sålunda lösryckas, företager handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande. Detsamma gäller om någon, med uppsåt att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, företager handling som innebär fara därför.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara.

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

6 § Som uppror betraktas att någon, med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, företager handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara.

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

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

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara.

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

9 § Som spioneri betraktas att någon, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen befordrar, lämnar eller eljest röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export eller förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, och detta oavsett om uppgiften är riktig eller ej.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara.

10 § Som obehörig befattning med hemlig uppgift betraktas att någon, beträffande uppgift som rör förhållande av hemlig natur, förövar gärning som i 9 § sägs uppsåtligen men utan syfte att gå främmande makt tillhanda.

Även försök och förberedelse är straffbara.

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

beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom.

11 § Som vårdslöshet med hemlig uppgift betraktas att någon av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller eljest röjer uppgift som avses i 9 § och som rör förhållande av hemlig natur.

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

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

14 § Som hets mot folkgrupp betraktas att någon uppsåtligen hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse.

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

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

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

18 § Som otillåtet offentliggörande betraktas att någon i en offentlig framställning som han svarar för

1. uppsåtligen offentliggör en allmän handling, som skall hållas hemlig, eller en del av en sådan handling;
2. uppsåtligen åsidosätter en tystnadsplikt som avses i den i 3 § första stycket 2 angivna särskilda lagen.

19 § Vad som är föreskrivet i vanlig lag om påföljd för de brott som avses i 4 – 18 §§ skall gälla också när brotten är yttrandefrihetsbrott.

20 § När en domstol bestämmer straff för ett yttrandefrihetsbrott, skall domstolen särskilt ta hänsyn till om den brottslige har offentliggjort en rättelse eller på något annat sätt i efterhand har vidtagit någon åtgärd för att minska skadan.

21 § Om en tryckt skrift eller en ljud- eller bildupptagning innefattar ett yttrandefrihetsbrott, får skriften eller upptagningen konfiskeras.

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

22 § Om ett yttrandefrihetsbrott har förövats genom ett rundradioprogram, en ljud- eller bildupptagning, en scenisk framställning eller en utställning, får domstolen utfärda förbud att på nytt offentligt framföra det brottsliga yttrandet. Förbudet skall förenas med vite. Förbudet skall gälla under en tid som bestäms i domen, dock under högst fem år från den dag då domen vinner laga kraft. Frågan om utdömmande av vite prövas enligt vad som är föreskrivet i vanlig lag.

23 § Om en domstol konfiskerar en periodisk skrift på grund av något av de brott som avses i 4–7 och 9 §§ eller på grund av grov obehörig befattning med hemlig uppgift, får domstolen utfärda förbud att ge ut skriften eller någon annan skrift som uppenbart utgör fortsättning av samma skrift. Förbudet får gälla under högst sex månader från det att domen i yttrandefrihetsmålet har vunnit laga kraft. Utgivningsförbud får meddelas endast när riket befinner sig i krig.

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

9 KAP.

Ansvarighet

Periodiska skrifter

1 § Ansvaret för ett yttrandefrihetsbrott som begås genom en periodisk skrift ligger på den som är utgivare när skriften ges ut. Om en ställföreträdare som har anmälts enligt 5 kap. 9 § då tjänstgör i utgivarens ställe, ligger ansvaret på honom.

2 § Om det inte finns något utgivningsbevis när skriften ges ut eller om utgivaren då inte längre är behörig eller om hans uppdrag har upphört på annat sätt, ligger ansvaret på skriftens ägare.

Ägaren är också ansvarig, om utgivaren är utsedd för skenets skull eller av någon annan anledning uppenbart inte har den befogenhet som han skall ha enligt 5 kap. 3 § andra stycket.

Om en ställföreträdare som har inträtt som utgivare inte längre är behörig eller om hans uppdrag har upphört på något annat sätt, ligger ansvaret på utgivaren. Detsamma gäller, om ställföreträdaren är utsedd för skenets skull eller av någon annan anledning uppenbart inte har den befogenhet som han skall ha enligt 5 kap. 3 § andra stycket.

3 § Om det inte blir klarlagt, vem som var ägare när skriften gavs ut, är det i stället den som har tryckt skriften som är ansvarig. Detsamma skall gälla om ägaren inte har någon känd hemortsadress i riket när skriften ges ut och han inte heller kan påträffas i riket under rättegången.

4 § Om någon sprider en periodisk skrift som saknar uppgift om vem som har tryckt skriften och det inte blir klarlagt vem som har tryckt den, är det i stället utspridaren som är ansvarig. Utspridaren är också ansvarig, om skriften är försedd med en oriktig uppgift om vem som har tryckt den och utspridaren känner till att uppgiften är oriktig.

Andra tryckta skrifter

5 § Ansvaret för ett yttrandefrihetsbrott i en tryckt skrift som inte är periodisk vilar på skriftens författare, om denne enligt 4 kap. 2 § har uppgivits vara skriftens upphovsman. Författaren är emellertid inte ansvarig, om skriften har givits ut utan hans samtycke eller om hans namn, pseudonym eller signatur har satts ut på den mot hans vilja.

6 § Om en skrift innehåller bidrag av flera författare och det finns något bidrag som dess författare inte ansvarar för enligt 5 §, skall ansvaret för detta bidrag ligga på utgivaren, om en sådan har angivits enligt 4 kap. 2 §.

Ansvaret för en skrift som inte innehåller bidrag av flera författare kan ligga på en utgivare endast om författaren är död när skriften ges ut.

Utgivaren är inte ansvarig, om hans namn, pseudonym eller signatur har satts ut på skriften mot hans vilja.

7 § Om författaren inte är ansvarig enligt 5 § och utgivaren inte är ansvarig enligt 6 §, ligger ansvaret på förläggaren. Förläggaren är också ansvarig, om en författare eller utgivare som annars skulle vara ansvarig är död när skriften ges ut.

8 § Om det inte finns någon förläggare eller om det inte blir klarlagt vem han är, ligger ansvaret i stället på den som har tryckt skriften.

Om den som skall ansvara enligt 5, 6 eller 7 § inte har någon känd hemortsadress i riket när skriften ges ut och han inte heller kan påträffas i riket under rättegången, skall ansvaret övergå till den som ansvarar närmast efter honom enligt 6 §, 7 § eller 8 § första stycket.

9 § Den som sprider en tryckt skrift som inte är periodisk är ansvarig för skriften under de förutsättningar som enligt 4 § gäller i fråga om periodiska skrifter.

Andra framställningar

10 § Ansvaret för ett yttrandefrihetsbrott i ett rundradioprogram eller i en ljud- eller bildupptagning ligger på utgivaren. Om en ljudupptagning innehåller verk av högst tre upphovsmän, ligger dock ansvaret på dessa, om de har samtyckt till offentliggörandet och framträder öppet som upphovsmän.

I fråga om direktsända rundradioprogram kan undantag från vad som sägs i första stycket föreskrivas i vanlig lag.

11 § Ansvaret för ett yttrandefrihetsbrott i en scenisk framställning eller i en utställning ligger på utgivaren, om det finns en sådan.

Om utgivaren bevisar att någonting har offentliggjorts utan hans vetskap,

ligger dock ansvaret för detta på dem som har medverkat till offentliggörandet.

Om en utställning, för vilken det finns en utgivare, innehåller verk av högst tre upphovsmän, ligger ansvaret på dessa, om de har samtyckt till offentliggörandet och framträder öppet som upphovsmän.

12 § Om en ljud- eller bildupptagning, en scenisk framställning eller en utställning offentliggörs genom rundradioprogram, ligger ansvaret på programmets utgivare.

13 § Om inte annat följer av 12 §, ligger ansvaret för sådana yttrandefrihetsbrott som avses i 10 § på den som ansvarar för att en utgivare utses,

1. om det inte finns någon utgivare när brottet förövas,
2. om det finns en utgivare men denne inte har den befogenhet som han skall ha enligt 5 kap. 3 § andra stycket,
3. om det finns en utgivare men en uppgift om vem han är inte har hållits tillgänglig,
4. om det finns en utgivare men denne inte har någon känd hemortsadress i riket när brottet förövas och han inte heller kan påträffas i riket under rättegången.

Det ansvar som enligt 11 § ligger på utgivaren för en scenisk framställning eller en utställning skall i de fall som anges i första stycket 2–4 i stället ligga på den som ansvarar för att en utgivare utses.

14 § För yttrandefrihetsbrott som begås genom plakat eller andra anslag vid demonstrationer eller genom anföranden vid allmänna sammankomster är var och en som har medverkat ansvarig enligt vanlig lag. Detsamma gäller yttrandefrihetsbrott genom sceniska framställningar eller utställningar för vilka det inte finns någon utgivare.

Gemensamt

15 § Om åtal väcks mot någon för ett yttrandefrihetsbrott och den tilltalade anser att det finns någon omständighet som medför att någon annan skall vara ansvarig, skall han åberopa denna omständighet före huvudförhandlingen. Om han inte gör det, skall han betraktas som ansvarig.

16 § Den som ansvarar för ett yttrandefrihetsbrott enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel än 11 § andra stycket eller 14 § skall anses ha haft kännedom om den brottsliga framställningen. Han skall också anses ha medgivit offentliggörandet.

10 KAP.

Tillsyn och åtal

1 § Justitiekanslern skall vaka över att yttrandefriheten inte missbrukas.

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

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

3 § Allmänt åtal för ett yttrandefrihetsbrott skall väckas inom ett år från det att brottet förövades. Om åtalet gäller en periodisk skrift som det fanns utgivningsbevis för vid utgivningen eller ett rundradioprogram, skall det dock väckas inom sex månader från samma tid.

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

Bestämmelserna i vanlig lag om preskription gäller även i fråga om yttrandefrihetsbrott.

4 § I vanlig lag kan finnas bestämmelser om rätt för målsägande att väcka åtal för yttrandefrihetsbrott eller att ange sådana brott till åtal.

5 § Om ett yttrandefrihetsbrott har förövats utan att det finns någon som enligt 9 kap. är ansvarig för brottet, får åklagaren eller målsäganden i stället ansöka om konfiskering eller om förbud enligt 8 kap. 22 §. Detsamma gäller om inte stämning här i riket kan delges den som är ansvarig för brottet.

11 KAP.

Särskilda tvångsmedel

1 § Om det finns anledning att anta att en tryckt skrift eller en ljud- eller bildupptagning kommer att konfiskeras på grund av ett yttrandefrihetsbrott, får skriften eller upptagningen tas i beslag i väntan på avgörandet. Om det finns anledning att anta att det kommer att utfärdas ett förbud enligt 8 kap. 22 §, får det utfärdas ett provisoriskt förbud mot framförande.

2 § Om det finns anledning att anta att det kommer att utfärdas ett utgivningsförbud enligt 8 kap. 23 §, får det utfärdas ett provisoriskt utgivningsförbud.

3 § Sådana beslut som avses i 1 och 2 §§ fattas av rätten.

Innan talan har väckts vid domstol får också justitiekanslern fatta sådana beslut i fråga om yttrandefrihetsbrott som hör under allmänt åtal. Besluten förfaller, om inte justitiekanslern inom två veckor väcker åtal eller ansöker om konfiskering eller förbud mot framförande.

4 § Gäller ett förordnande om beslag eller om förbud enligt 1 eller 2 § när rätten avgör målet, skall rätten pröva om förordnandet skall bestå. Om handläggningen avslutas utan att framställningens brottslighet har prövats och en ny talan om konfiskering eller förbud mot framförande kan förmodas bli väckt, kan rätten bestämma att förordnandet skall bestå under en av rätten bestämd tid. Om talan inte väcks inom denna tid, förfaller förordnandet.

5 § Varje förordnande om beslag eller om förbud enligt 1 § skall ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget. Förordnandet gäller endast den särskilda del av framställningen, där dessa avsnitt förekommer.

6 § Varje förordnande om beslag eller om förbud enligt 1 eller 2 § skall genast verkställas av polismyndigheterna.

Av 7 kap. 7 § följer att det är förbjudet att sprida en sådan tryckt skrift eller ljud- eller bildupptagning som har tagits i beslag enligt 1 §.

7 § Ett beslag enligt 1 § av en tryckt skrift eller av en ljud- eller bildupptagning skall verkställas endast i fråga om de exemplar som är avsedda för spridning.

Ett bevis om förordnande om beslag eller om förbud enligt 1 eller 2 § skall gratis tillställas den som förordnandet verkställs hos samt, när det gäller en skrift eller en upptagning, den som har framställt denna. Om ett förordnande innebär förbud mot framförande, skall om möjligt dessutom ett bevis om förordnandet anslås vid lokalen för framförandet.

8 § När ett förordnande om beslag eller om förbud enligt 1 eller 2 § har hävts eller förfallit, skall verkställandet genast upphöra och följderna av de vidtagna åtgärderna undanröjas i största möjliga utsträckning.

9 § Om någon, medan riket är i krig eller krigsfara, vid en avdelning av försvarsmakten anträffar en tryckt skrift eller en ljud- eller bildupptagning som uppenbart är straffbar såsom uppvigling enligt 8 kap. 13 § och som kan förleda någon krigsman att åsidosätta sin tjänsteplikt, får skriften eller upptagningen tas i förvar i väntan på förordnande om beslag.

Behörig att fatta beslut är den befattningshavare som enligt vanlig lag har bestraffningsrätt över personal vid avdelningen. I trängande fall får beslutet fattas av någon annan befattningshavare enligt bestämmelser i vanlig lag. Beslutet skall snarast möjligt anmälas till den behörige befattningshavaren. Denne skall genast pröva om skriften eller upptagningen skall förbli i förvar.

10 § Beslut av den befattningshavare som avses i 9 § andra stycket första meningen skall genast anmälas till justitiekanslern. Denne skall genast pröva om skriften eller upptagningen skall tas i beslag. En skrift eller upptagning som inte tas i beslag skall genast släppas.

11 § En periodisk skrift som sprids i strid mot ett utgivningsförbud får tas i beslag enligt reglerna i vanlig lag om beslag av föremål som kan förklaras förverkade.

12 § För utredningen i ett yttrandefrihetsmål får högst femton exemplar av en tryckt skrift eller en ljud- eller bildupptagning tas i beslag. Därvid gäller bestämmelserna i 3 §, 5 §, 6 § första stycket och 8 §. I övrigt skall bestämmelserna i vanlig lag om beslag tillämpas.

12 KAP.

Skadestånd

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

Om skadestånd på grund av sådana brott som avses i 8 kap. 2 eller 3 § gäller vad som är föreskrivet i vanlig lag.

2 § Den som enligt 9 kap. bär det straffrättsliga ansvaret för en offentlig framställning ansvarar även för skadestånd. Skadeståndet kan också krävas ut, beträffande periodiska skrifter av dessas ägare och beträffande andra tryckta skrifter av deras förläggare. Beträffande rundradioprogram, ljud- och bildupptagningar, sceniska framställningar och utställningar kan skadeståndet krävas ut även av den som bedriver verksamheten; närmare bestämmelser meddelas i vanlig lag.

3 § Om den som skulle bära det straffrättsliga ansvaret inte har någon känd hemortsadress i riket när brottet förövas och inte heller kan påträffas i riket under rättegången och ansvaret till följd därav övergår på någon annan enligt 9 kap. 3, 8 eller 13 §, får skadestånd krävas ut även av den förre, i den mån det kan ske enligt vanlig lag.

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

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

6 § Bestämmelserna i 8 kap. 20 § och 9 kap. 16 § gäller även vid prövningen av skadeståndsanspråk.

7 § Om någon döms för förtal eller förolämpning i en periodisk skrift, kan domstolen på yrkande av motparten förordna att domen skall införas helt eller delvis i ett senare nummer av skriften.

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

13 KAP.

Rättegången i yttrandefrihetsmål

1 § Yttrandefrihetsmål tas upp av tingsrätterna i de domkretsar där länsstyrelserna är belägna. Regeringen får bestämma att även andra tingsrätter skall ta upp yttrandefrihetsmål.

Som yttrandefrihetsmål betraktas

1. mål om ansvar eller skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott,
2. mål enligt 10 kap. 5 § om konfiskering eller förbud mot framförande,
3. mål om ansvar eller skadestånd på grund av brott som avses i 8 kap. 3 §.

Om målet gäller ett brott som avses i 8 kap. 3 § tredje stycket och den som har anskaffat uppgiften inte har vare sig offentliggjort den eller meddelat den

till någon annan för offentliggörande enligt 1 kap. 6 §, skall målet handläggas som yttrandefrihetsmål endast om det är uppenbart att han har avsett att uppgiften skulle offentliggöras på något av de sätt som anges i den senast nämnda paragrafen.

2 § I yttrandefrihetsmål skall frågan om en framställning är brottslig eller om ett brott i övrigt har förövats prövas av en jury, om inte parterna på båda sidor avstår från detta. Frågan om vad som har yttrats och om den tilltalade är ansvarig skall dock prövas enbart av rätten.

3 § Juryn skall ha nio medlemmar.

Om minst sex av dessa är ense om att det föreligger ett brott, skall juryns utslag anses fällande. I så fall skall också rätten pröva frågan. Rätten får dock inte tillämpa en strängare straffbestämmelse än vad juryn har gjort. Vad som nu har sagts om rättens prövning gäller även den prövning som högre rätt skall göra efter ett överklagande.

Om juryutslaget inte är fällande, skall den tilltalade frikännas; domen kan inte överklagas.

4 § I varje län skall det finnas tjugofyra jurymän, fördelade på två grupper med sexton i den första gruppen och åtta i den andra. Jurymännen i den andra gruppen skall vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol.

Jurymännen väljs för en tid av fyra år. Valet förrättas av landstinget. Om ett län består av en enda primärkommun, väljs jurymännen av kommunfullmäktige. Om det i länet finns någon primärkommun som inte tillhör landstingskommunen, förrättas valet av landstinget och primärkommunens fullmäktige; länsstyrelsen fördelar antalet jurymän i vardera gruppen mellan landstingskommunen och primärkommunen med ledning av folkmängden. Valet skall vara proportionellt. Närmare bestämmelser om val av jurymän meddelas i vanlig lag.

5 § Till jurymän skall utses myndiga svenska medborgare, som är bosatta inom länet. De bör vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet.

En juryman som har fyllt sextio år får avsäga sig uppdraget. Om en juryman vill avgå tidigare, prövar tingsrätten om han har giltiga skäl. Om en juryman upphör att vara valbar, förfaller uppdraget.

6 § Om en juryman avgår eller hans uppdrag förfaller, skall den församling som har valt honom anställa fyllnadsval för återstoden av valperioden. I landstingets ställe får dess förvaltningsutskott välja juryman för tiden till landstingets nästa möte.

7 § Val av jurymän får överklagas hos tingsrätten. Även om ett sådant val inte överklagas skall tingsrätten pröva de valdas behörighet. Tingsrättens beslut får överklagas hos hovrätten enligt bestämmelserna om överklagande av slutliga beslut i rättegång. Hovrättens beslut får inte överklagas. De som har valts till jurymän får, om rätten inte bestämmer motsatsen, utöva sina uppdrag även om valet överklagas.

8 § Tingsrätten skall föra upp jurymännen på en lista. Varje grupp skall tas upp för sig.

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

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

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

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

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

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

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

12 § Om det i ett mål om ansvar för yttrandefrihetsbrott förs talan om skadestånd mot någon annan än den tilltalade, skall den tilltalade även för medpartens räkning vidta de åtgärder som anges i 2 §, 9 § tredje stycket och 11 § andra stycket.

I mål enligt 10 kap. 5 § om konfiskering eller förbud mot framförande skall den uteslutning som skulle ha ankommit på parterna ersättas av lottnings. Denna företas av tingsrätten.

13 § Om frågan om ett brott har förövats har blivit prövad i ett yttrandefrihetsmål om ansvar för brottet, skall samma fråga inte prövas på nytt i ett yttrandefrihetsmål som rör endast skadestånd, konfiskering eller förbud mot framförande.

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

Om det inom ett län finns flera tingsrätter som får ta upp yttrandefrihetsmål, skall de uppgifter som avses i 5 § andra stycket samt i 7 och 8 §§ fullgöras av den tingsrätt som regeringen bestämmer.

14 KAP.

Tryckta skrifter och ljud- och bildupptagningar som har framställts utomlands

1 § Denna grundlag är tillämplig på sådana skrifter som har tryckts utomlands, om de har blivit utgivna här i riket. Detsamma gäller sådana ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som har framställts utomlands.

2 § Om en periodisk skrift som trycks utomlands huvudsakligen är avsedd att spridas här i riket, gäller bestämmelserna i 5 kap. i tillämpliga delar. Vad som sägs där om ägarens behörighet skall dock inte gälla.

En periodisk skrift som är tryckt utomlands och inte huvudsakligen är avsedd att spridas här i riket får ges ut utan utgivningsbevis. Om det finns ett sådant bevis, gäller föreskrifterna i första stycket.

3 § Bestämmelserna i denna grundlag om ansvar för den som har tryckt en skrift skall i fråga om skrifter som har tryckts utomlands gälla den som har låtit lämna ut skrifterna för spridning här i riket. Om det inte kan visas vem han är eller om han inte var bosatt här i riket när skriften gavs ut här, skall bestämmelserna i stället gälla utspridaren.

4 § Skrifter eller ljud- och bildupptagningar som har framställts utomlands skall i vissa fall bevaras för granskning eller lämnas till bibliotek eller arkiv. Föreskrifter om detta finns i vanlig lag.

5 § Bestämmelserna i 1 kap. 6 § skall gälla även till förmån för den som lämnar uppgifter för offentliggörande i sådana tryckta skrifter, ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder som framställs utomlands eller i radioprogram som anordnas av utländska programföretag och till förmån för den som anskaffar uppgifter för sådant uppgiftslämnande.

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

1. ett brott mot rikets säkerhet,
2. ett utlämnande eller tillhandahållande som avses i 8 kap. 3 § första stycket 2 eller 3,
3. ett uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

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

Mål om ansvar eller skadestånd på grund av brott enligt andra eller tredje stycket skall handläggas som yttrandefrihetsmål. I tredje styckets fall skall dock 13 kap. 1 § tredje stycket tillämpas.

6 § Bestämmelserna i 4 kap. om rätt till anonymitet för den som har lämnat uppgifter för offentliggörande gäller även om uppgifterna är avsedda att offentliggöras utomlands. Det undantag som anges i 4 kap. 3 § andra stycket 3 skall dock omfatta också andra brott mot rikets säkerhet än dem som avses där.

7 § I de hänseenden som inte har behandlats i 1 – 6 §§ i detta kapitel skall, i fråga om sådana tryckta skrifter, ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som är framställda utomlands och ges ut här, gälla vad som är föreskrivet i 1 kap., 2 kap., 4 kap., 5 kap., 7 kap. 3 – 5 och 7 §§, 8 kap., 9 kap. 1, 2, 5 – 7, 10, 12, 13, 15 och 16 §§ samt 10 – 13 kap.

15 KAP.

Allmänna bestämmelser

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

Om det beviljas resning i ett mål där jury har deltagit och resningen grundas

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

2 § Om en högre rätt till tingsrätten återförvisar ett yttrandefrihetsmål där jury har deltagit och målet till följd av detta på nytt skall tas upp inför jury, skall 13 kap. 9 – 13 §§ tillämpas.

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

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

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

Bilaga 2 Skiss B till yttrandefrihetsgrundlag (att gälla jämsides med TF)

1 KAP.

Yttrandefrihetens grunder

1 § Bestämmelserna i denna grundlag syftar till att säkra ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

2 § Varje svensk medborgare har rätt att offentligen framföra sina tankar och åsikter. Han har också rätt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter offentligen i vilket ämne som helst. I dessa rättigheter får inte göras andra begränsningar än de som följer av denna grundlag.

Beträffande tryckfriheten gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen.

3 § Varje svensk medborgare har rätt att, med endast de begränsningar som följer av denna grundlag, bedriva verksamhet för

1. offentligt framförande av dramatik, musik, pantomim, balett, kabaré eller andra liknande framställningar från scen eller estrad (scenisk framställning),
2. offentlig visning av filmer eller andra upptagningar av rörliga bilder (biografföreställning),
3. offentlig uppspelning av ljudupptagningar,
4. offentligt utställande av bilder eller andra föremål (utställning).

4 § Varje svensk medborgare eller svensk juridisk person har rätt att, med endast de begränsningar som följer av denna grundlag, framställa, till riket införa och bland allmänheten sprida ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Samma rätt gäller i fråga om radio- och televisionsmottagare och apparatur för inspelning, överföring eller återgivning av ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder.

5 § Varje svensk medborgare har rätt att för eget bruk inneha radio- och televisionsmottagare, ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder och apparatur för inspelning, överföring eller återgivning av sådana upptagningar samt andra liknande föremål för förmedling av yttranden till allmänheten.

6 § Varje svensk medborgare har rätt att till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner och nyhetsbyråer lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i rundradioprogram, ljudupptagningar eller

upptagningar av rörliga bilder. Han har också rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för ett sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande. I dessa rättigheter får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

Bestämmelserna i första stycket om rätt att lämna och anskaffa uppgifter gäller också när det är meningen att uppgifterna skall offentliggöras genom sådana sceniska framställningar eller utställningar som har en utgivare.

7 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte förhandsgranska yttranden eller andra framställningar som är avsedda att framföras offentligen.

Sådana organ får inte heller, utan stöd i denna grundlag, på grund av innehållet i en känd eller väntad framställning förbjuda eller hindra

1. offentliggörande av yttranden eller andra framställningar,
2. sammankomster, demonstrationer eller utställningar.

8 § När det allmänna stöder utgivningen av ljud- eller bildupptagningar eller sådan verksamhet som avses i 3 §, får stödet inte utformas eller fördelas så att att någon gynnas eller missgynnas på grund av sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende eller på grund av sina ställningstaganden i särskilda frågor.

9 § Mötesfriheten eller demonstrationsfriheten får inte göras beroende av tillstånd av myndigheter eller andra allmänna organ.

Ett sådant organ får upplösa en demonstration eller en allmän sammankomst endast för att motverka farsot eller för att avvärja uppkommen oordning som innebär antingen fara för person eller egendom eller allvarlig störning av trafiken.

10 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon på grund av att han har gjort bruk av yttrandefriheten i en offentlig framställning eller medverkat till sådant bruk.

11 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte i något fall ingripa mot en sådan ljudupptagning eller upptagning av rörliga bilder som är avsedd att spridas bland allmänheten, förrän upptagningen har blivit utlämnad för försäljning eller spridning på annat sätt (utgiven).

12 § Upphovsmannen till en offentlig framställning som har formen av ett rundradioprogram eller en ljud- eller bildupptagning är inte skyldig att röja vem han är. Detsamma gäller den som har lämnat eller anskaffat en uppgift enligt 6 §.

Bestämmelserna i första stycket gäller också när framställningen har offentliggjorts genom en sådan scenisk framställning eller utställning som har en utgivare.

I fråga om den närmare innebörden av rätten till anonymitet enligt första och andra styckena gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i 3 kap. 2–6 §§ tryckfrihetsförordningen.

2 KAP.

Yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde

1 § I denna grundlag menas med offentlig framställning rundradioprogram, offentligen framförda ljud- och bildupptagningar samt sådana ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som är utgivna, sceniska framställningar, utställningar, yttranden på plakat eller andra anslag vid demonstrationer, anföranden vid allmänna sammankomster.

2 § I denna grundlag menas med rundradioprogram varje framställning i radio eller television som är avsedd för allmänheten. Närmare bestämmelser om vad som menas med rundradioprogram kan meddelas i vanlig lag.

3 § De i 1 kap. 8 § andra stycket och 9 § tryckfrihetsförordningen gjorda förbehållen skall gälla även med avseende på offentliga framställningar enligt 1 §.

3 KAP.

Utgivning, framställning och spridning av offentliga framställningar

1 § Det skall finnas en utgivare för varje rundradioprogram och för varje ljud- eller bildupptagning som är en offentlig framställning enligt 2 kap. 1 §. För varje scenisk framställning och för varje utställning får finnas en utgivare.

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

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

Vad som sägs i 5 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen skall gälla även för de utgivare som avses i denna grundlag.

3 § Närmare bestämmelser om utseende av utgivare och ersättare för utgivare och om sättet att hålla uppgiften om vem som är utgivare tillgänglig för allmänheten meddelas genom vanlig lag.

4 § Bestämmelser om skyldighet att förse sådana ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder, som framställs i riket för att ges ut här, med uppgifter om vem som har framställt dem meddelas genom vanlig lag.

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

6 § Bestämmelserna i 6 kap. 2 – 4 §§ tryckfrihetsförordningen om spridning av tryckta skrifter skall tillämpas även i fråga om offentliga framställningar enligt denna grundlag.

7 § Genom vanlig lag får föreskrivas straff för den som bryter mot någon bestämmelse i 1 – 5 §§ eller i en med stöd därav meddelad vanlig lag.

4 KAP.

Yttrandefrihetsbrott

1 § Om en gärning som enligt 7 kap. tryckfrihetsförordningen är ett tryckfrihetsbrott förövas genom en offentlig framställning enligt denna grundlag, skall gärningen anses som yttrandefrihetsbrott. Även i övrigt skall bestämmelserna i 7 kap. tryckfrihetsförordningen i tillämpliga delar gälla i fråga om yttranden i sådana offentliga framställningar.

2 § Om ett yttrandefrihetsbrott har förövats genom ett rundradioprogram, en ljud- eller bildupptagning, en scenisk framställning eller en utställning, får domstolen utfärda förbud mot att på nytt offentligt framföra det brottsliga yttrandet. Förbudet skall förenas med vite. Förbudet skall gälla under en tid som bestäms i domen, dock under högst fem år från den dag då domen vinner laga kraft. Frågan om utdömmande av vite prövas enligt vad som är föreskrivet i vanlig lag.

3 § Ansvaret för ett yttrandefrihetsbrott i ett rundradioprogram eller i en ljud- eller bildupptagning ligger på utgivaren. Om en ljudupptagning innehåller verk av högst tre upphovsmän, ligger dock ansvaret på dessa, om de har samtyckt till offentliggörandet och framträder öppet som upphovsmän.

I fråga om direktsända rundradioprogram kan undantag från vad som sägs i första stycket föreskrivas i vanlig lag.

4 § Ansvaret för ett yttrandefrihetsbrott i en scenisk framställning eller i en utställning ligger på utgivaren, om det finns en sådan.

Om utgivaren bevisar att någonting har offentliggjorts utan hans vetskap, ligger dock ansvaret för detta på dem som har medverkat till offentliggörandet.

Om en utställning, för vilken det finns en utgivare, innehåller verk av högst tre upphovsmän, ligger ansvaret på dessa, om de har samtyckt till offentliggörandet och framträder öppet som upphovsmän.

5 § Om en ljud- eller bildupptagning, en scenisk framställning eller en utställning offentliggörs genom rundradioprogram, ligger ansvaret på programmets utgivare.

6 § Om inte annat följer av 5 § ligger ansvaret för sådana yttrandefrihetsbrott som avses i 3 § på den som ansvarar för att en utgivare utses,

1. om det inte finns någon utgivare när brottet förövas,
2. om det finns en utgivare men denne inte har den befogenhet som han skall ha enligt 3 kap. 2 § tredje stycket,
3. om det finns en utgivare men en uppgift om vem han är inte har hållits tillgänglig,
4. om det finns en utgivare men denne inte har någon känd hemortsadress i riket när brottet förövas och han inte heller kan påträffas i riket under rättegången.

Det ansvar som enligt 4 § ligger på utgivaren för en scenisk framställning eller en utställning skall i de fall som anges i första stycket 2–4 i stället ligga på den som ansvarar för att en utgivare utses.

7 § För yttrandefrihetsbrott som begås genom plakat eller andra anslag vid demonstrationer eller genom anföranden vid allmänna sammankomster är var och en som har medverkat ansvarig enligt vanlig lag. Detsamma gäller yttrandefrihetsbrott genom sceniska framställningar eller utställningar för vilka det inte finns någon utgivare.

8 § Bestämmelserna i 1 kap. 4 § och 8 kap. 10–12 §§ tryckfrihetsförordningen skall i tillämpliga delar gälla även i fråga om offentliga framställningar enligt denna grundlag.

9 § Bestämmelserna i 9–12 kap. tryckfrihetsförordningen om tillsyn och åtal, om särskilda tvångsmedel, om enskilt anspråk och om rättegången skall gälla även i fråga om offentliga framställningar enligt denna grundlag. Härvid skall följande iakttas:

1. Vad som sägs om tryckfrihetsbrott skall gälla yttrandefrihetsbrott.

2. I stället för vad som är föreskrivet om att någon åtgärd skall vidtas inom en viss tid från det att skriften utgavs skall gälla att åtgärden skall vidtas inom samma tid från det att framställningen utgavs eller på annat sätt offentliggjordes.

3. Den i 9 kap. 3 § första stycket angivna tiden sex månader skall gälla i fråga om allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott genom rundradioprogram; tiden ett år skall gälla i fråga om övriga slag av yttrandefrihetsbrott.

4. Vad som föreskrivs i 9 kap. tillämpas så att, om konfiskering inte kan förekomma eller framstår som otillräcklig, åklagaren eller målsäganden får göra ansökan om förbud enligt 2 § i detta kapitel.

5. Bestämmelserna i 10 kap. om beslag skall beträffande sceniska framställningar, biografföreställningar och utställningar gälla provisoriskt förbud mot framförande.

6. Det ansvar för enskilt anspråk som ägaren eller förläggaren har enligt 11 kap. 3 § skall, när brottet har förövats genom ett yttrande i ett rundradioprogram, en ljud- eller bildupptagning, en scenisk framställning eller en utställning, i stället ligga på den som bedriver verksamheten; närmare bestämmelser meddelas i vanlig lag.

Om enskilt anspråk på grund av brott som avses i 4 § andra stycket eller 7 § i detta kapitel gäller vad som är föreskrivet i vanlig lag.

7. De mål som enligt 12 kap. är tryckfrihetsmål skall, när det är fråga om yttrandefrihetsbrott genom en offentlig framställning enligt denna grundlag, betraktas som yttrandefrihetsmål. Bestämmelserna i 12 kap. om tryckfrihetsmål skall i stället gälla yttrandefrihetsmål.

8. När jury deltar i prövningen, skall frågan om vad som har yttrats och om den tilltalade är ansvarig prövas enbart av rätten.

5 KAP.

Övriga bestämmelser

1 § Bestämmelserna i 13 kap. tryckfrihetsförordningen om utrikes tryckta skrifter skall i tillämpliga delar gälla i fråga om ljud- och bildupptagningar som är offentliga framställningar enligt denna grundlag och som sprids här. Sådana upptagningar skall vid tillämpningen av 13 kap. 2 § jämföras med periodiska skrifter.

2 § Bestämmelserna i 14 kap. 1 – 3 §§ tryckfrihetsförordningen skall gälla även yttrandefrihetsmål och andra mål enligt denna grundlag.

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

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

3 § Närmare bestämmelser om utseende av utgivare och om sättet att hålla uppgiften om vem som är utgivare tillgänglig för allmänheten meddelas genom vanlig lag.

Bilaga 3 Tryckfrihetsförordning

1 KAP.

Om tryckfrihet

1 § Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, givet att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.

I överensstämmelse med de i första stycket angivna grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning meddelade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

Det skall ock stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i denna förordning föreskrivet, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om skriften finnes särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.

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

2 § Någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav må ej förekomma.

Ej heller vare tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll, genom åtgärd som icke äger stöd i denna förordning, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.

3 § För missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri må ej någon i annan ordning eller i annat fall än denna förordning bestämmer kunna tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningskyldighet eller skriften konfiskeras eller läggas under beslag.

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

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

5 § Denna förordning äger tillämpning å skrift, som framställts i tryckpress. Den skall ock tillämpas å skrift, som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om

1. utgivningsbevis gäller för skriften; eller

2. skriften 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.

Bestämmelse i förordningen som har avseende å skrift som framställts i tryckpress eller å tryckning skall, när ej annat angives, äga motsvarande tillämpning å annan skrift, varå förordningen enligt första stycket är tillämplig, eller å mångfaldigande av sådan skrift.

Till skrift hänföres bild, även om den ej åtföljes av text.

6 § Tryckt skrift skall, för att anses såsom sådan, vara utgiven. Skrift anses utgiven, då den blivit utlämnad till salu eller för spridning på annat sätt; vad nu sagts gälla dock icke myndighets tryckta handlingar, om de ej äro tillgängliga för envar.

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

8 § Privilegier å skrifers utgivande må icke meddelas; regeringen dock obetaget att förnya sådana till allmänna inrättningsars understöd redan förlänta privilegier, varje gång på högst tjugu år.

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

9 § Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat

1. om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen användes vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;

2. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift;

3. om ansvar och ersättningskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.

2 KAP.

Om allmänna handlingars offentlighet

1 § Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar.

2 § Rätten att taga del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar skall angivas noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinner lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Utän hinder av andra stycket får i bestämmelse som där avses riksdagen eller regeringen tilläggas befogenhet att efter omständigheterna medgiva att viss handling lämnas ut.

3 § Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Detta gäller dock ej upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehålla uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne.

4 § Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

5 § Med myndighet likställas i detta kapitel riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling.

6 § Handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket gäller i stället att den anses inkommen till myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som angives i 3 § andra stycket.

Tävlingskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag anses ej inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

Åtgärd som någon vidtager endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av handling, som myndighet har tillhandahållit, skall ej anses leda till att handling är inkommen till den myndigheten.

7 § Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,

2. dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats,

3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.

8 § Har organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant överlämnande, skall handlingen ej anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträda som självständiga i förhållande till varandra.

9 § Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som ej har expedierats skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke tages om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats anses ej som allmän handling, såvida den icke tages om hand för arkivering.

10 § Handling som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses ej som allmän handling hos den myndigheten.

11 § Som allmän handling anses ej

1. brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande,

2. meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utgives genom myndigheten,

3. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits,

4. upptagning av innehållet i handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos myndighet där den ursprungliga handlingen ej skulle vara att anse som allmän.

12 § Allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handling får även skrivas av, avbildas eller tagas i anspråk för ljudöverföring. Kan handling ej tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Myndighet är icke skyldig att tillhandahålla handling på stället, om betydande hinder möter. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket föreligger ej heller sådan skyldighet, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan taga del av upptagningen hos närbelägen myndighet.

13 § Den som önskar taga del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Myndighet är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Ej heller föreligger skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

14 § Begäran att få taga del av allmän handling göres hos myndighet som förvarar handlingen.

Begäran prövas av myndighet som angives i första stycket. Om särskilda skäl föranleda det, får dock i bestämmelse som avses i 2 § andra stycket föreskrivas att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen skall ankomma på annan myndighet. I fråga om handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan även genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen skall begäran om utlämnande genast hänskjutas till behörig myndighet.

15 § Om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få taga del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den, får sökanden föra talan mot beslutet. Talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol.

I den i 2 § omnämnda lagen skall närmare angivas hur talan mot beslut som

avses i första stycket skall föras. Sådan talan skall alltid prövas skyndsamt.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

16 § Anteckning om hinder att lämna ut allmän handling får göras endast på handling som omfattas av bestämmelse som avses i 2 § andra stycket. Härvid skall tillämplig bestämmelse angivas.

3 KAP.

Om rätt till anonymitet

1 § Författare till tryckt skrift vare ej skyldig att låta sitt namn eller sin pseudonym eller signatur utsättas å skriften. Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning beträffande den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, så ock i fråga om utgivare av tryckt skrift som ej är periodisk.

2 § I mål som rör tryckfrihetsbrott må fråga ej väckas om vem som är författare eller har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, ej heller om vem som är utgivare av tryckt skrift som ej är periodisk. Om för skrift, som ej är periodisk, författare eller utgivare har angivits å skriften med namn eller med pseudonym eller signatur, som enligt vad allmänt är känt åsyftar bestämd person, eller någon i skriftlig förklaring erkänt sig vara författaren eller utgivaren eller inför domstol i målet självmant avgivit sådant erkännande, må dock frågan om han är ansvarig behandlas i målet.

Fråga om vem som är ansvarig för brott enligt 7 kap. 3 § må utan hinder av första stycket handläggas i samma rättegång som mål som där angives.

3 § Den som har tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckt skrift eller med framställning som var avsedd att införas i tryckt skrift och den som har varit verksam inom företag för utgivning av tryckta skrifter eller inom företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter må icke röja vad han därvid erfarit om vem som är författare eller har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket eller är utgivare av skrift som ej är periodisk, om ej

1. denne har samtyckt därtill;
2. fråga därom får väckas enligt 2 § första stycket;
3. fråga är om brott som angives i 7 kap. 3 § första stycket 1;
4. fråga är om brott enligt 7 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3 och rätten finner det erforderligt att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för brottet har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen;
5. rätten av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift i saken lämnas vid vittnesförhör eller förhör med part under sanningsförsäkran.

4 § Myndighet eller annat allmänt organ må ej efterforska författaren till framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift, den som utgivit eller avsett att utgiva framställning i sådan skrift eller den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, i vidare mån än som erfordras för

åtal eller annat ingripande mot honom som ej står i strid med denna förordning. Får efterforskning förekomma, skall därvid beaktas den i 3 § angivna tystnadsplikten.

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

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

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

6 § Med författare likställs i detta kapitel annan som är att anse som upphovsman till framställning som införts eller är avsedd att införas i tryckt skrift.

4 KAP.

Om tryckta skrifers framställning

1 § Rätt att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person.

2 § Skrift, som i riket framställs genom tryckpress eller som här mångfaldigas genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande och för vilken gäller utgivningsbevis, skall innehålla tydliga uppgifter om vem som har tryckt eller eljest mångfaldigat skriften samt om ort och år för mångfaldigandet, om skriften är avsedd att utgivas i riket och ej är att hänföra till bild- eller tillfällighetstryck.

Om utsättande av uppgifter som avses i första stycket å skrift, som mångfaldigas genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande och för vilken ej gäller utgivningsbevis, är föreskrivet i 1 kap. 5 § första stycket.

3 § Med bild- eller tillfällighetstryck förstås i denna förordning vykort och bildalbum, visitkort och notifikationer, adresskort, etiketter, blanketter, reklam- och emballagestryck samt annat affärstryck ävensom andra sådana tryckalster, allt under förutsättning att på grund av texten eller vad eljest framställs tryckfrihetsmissbruk kan anses uteslutet.

4 § Om skyldighet att bevara exemplar av tryckt skrift för granskning och att lämna exemplar av skrift till bibliotek eller arkiv föreskrives i lag.

5 § Den som framställer skrift och därvid bryter mot 2 § första stycket dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

5 KAP.

Om utgivning av periodisk skrift

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

2 § För periodisk skrift skall finnas en utgivare.

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

3 § Utgivare för periodisk skrift utses av dess ägare.

Uppdrag att vara utgivare skall innefatta befogenhet att öva inseende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll så att intet däri får införas mot utgivarens vilja. Inskränkning i den befogenhet, som sålunda tillkommer utgivaren, vare utan verkan.

4 § Då utgivare utsetts, åligger ägaren att göra anmälan därom hos myndighet som angives i lag. Anmälan skall innehålla uppgift å utgivarens namn och hemvist. Vid anmälan skall fogas bevis att utgivaren fyller föreskrivna behörighetsvillkor samt förklaring av utgivaren att han åtagit sig uppdraget att vara utgivare.

5 § Periodisk skrift må icke utgivas, innan bevis utfärdats att hinder enligt denna förordning icke möter för skriftens utgivning. Utgivningsbevis meddelas, på ansökan av ägaren, av myndighet som avses i 4 §. I ansökan skola uppgivas skriftens titel och utgivningsort samt utgivningsplanen för skriften.

Utgivningsbevis må ej utfärdas, innan anmälan om utgivare enligt 4 § gjorts.

Företer skriftens titel sådan likhet med titeln på skrift, för vilken utgivningsbevis tidigare utfärdats, att förväxling lätt kan ske, må ansökan avslås.

6 § Utfärdat utgivningsbevis må återkallas:

1. om ägaren anmält att skriftens utgivning upphört;
2. om äganderätten till skriften övergått till någon som ej fyller föreskrivna behörighetsvillkor;
3. om utgivare ej finnes eller utgivaren ej fyller föreskrivna behörighetsvillkor och behörig utgivare ej omedelbart utses;
4. om sex månader förflutit från den dag, då utgivningsbeviset utfärdades, utan att skriften utkommit;
5. om den skrift, som beviset avser, icke under något av de två senast förflutna kalenderåren å särskilda tider utkommit med minst fyra nummer eller häften;
6. om inom sex månader, sedan skriften första gången utkom, visas att beviset med hänsyn till stadgandet i 5 § sista stycket icke bort utfärdas; eller
7. om titeln å en skrift typografiskt sett givits sådan likhet med titeln å annan skrift, för vilken utgivningsbevis utfärdats, att förväxling lätt kan ske samt rättelse ej omedelbart vidtages.

Beslut om återkallelse meddelas av myndighet som avses i 4 §. I ärenden, som avses i första stycket 2–7, skola, om det kan ske, ägaren och utgivaren erhålla tillfälle att yttra sig.

7 § Har på grund av förhållande som avses i 6 § första stycket 2, 3, 5 eller 7 utgivningsbevis återkallats, må likväl ej, innan två år förflutit sedan beslutet därom meddelades, utan medgivande av skriftens ägare utgivningsbevis utfärdas för annan skrift, vars titel företer sådan likhet med skriftens titel att förväxling lätt kan ske.

8 § Är utgivaren ej längre behörig eller kommer hans uppdrag eljest att upphöra, åligge ägaren att genast draga försorg om att ny utgivare utses samt att därom göra anmälan hos myndighet som avses i 4 §. Angående sådan anmälan äge vad i 4 § är föreskrivet motsvarande tillämpning; vid anmälan skall, om det kan ske, fogas bevis att den förre utgivaren erhållit del av anmälan.

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

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

10 § Utgivaren må, sedan anmälan om ställföreträdare blivit gjord, överlämna åt denne eller, om flera ställföreträdare finnas, åt någon av dem att i utgivarens ställe utöva den befogenhet, som enligt 3 § tillkommer utgivaren.

Kan det antagas att utgivaren på grund av sjukdom eller av annan tillfällig orsak oavbrutet under minst en månad ej kommer att utöva befogenheten som utgivare, skall han snarast överlämna denna till ställföreträdare. Finnes ej ställföreträdare eller kommer uppdraget för den eller dem som utsetts till ställföreträdare att upphöra, åligge utgivaren att genast draga försorg om att ställföreträdare utses och att anmälan därom sker på sätt i 9 § är föreskrivet.

11 § Å varje nummer eller häfte av periodisk skrift skall utgivarens namn utsättas.

Är befogenheten som utgivare överlämnad till ställföreträdare, skall å varje nummer eller häfte av skriften, varom är fråga, angivas att ställföreträdaren inträtt som utgivare; sker det, erfordras ej att även utgivarens namn utsättes.

12 § Utgiver ägare till periodisk skrift sådan skrift utan att utgivningsbevis finnes eller ägaren är behörig

eller underlåter ägaren att på sätt i 8 § sägs draga försorg om att ny utgivare utses och göra anmälan därom

eller underlåter utgivare att, i fall som avses i 10 § andra stycket, överlämna sitt uppdrag till ställföreträdare

eller utgiver någon periodisk skrift, för vars utgivning förbud enligt denna förordning meddelats eller som uppenbart utgör fortsättning av sådan skrift,

eller låter någon å periodisk skrift angiva sitt namn som utgivare eller ställföreträdare utan att vara behörig,

straffes med dagsböter; har skriften förklarats brottslig eller äro omständigheterna eljest synnerligen försvårande, må dömas till fängelse i högst ett år.

13 § Såsom i 12 § sägs straffes den som i ansökan eller anmälan, som avses i detta kapitel, eller i förklaring, som bifogats sådan ansökan eller anmälan, mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift.

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

6 KAP.

Om tryckta skrifers spridning

1 § Rätt att själv eller med biträde av andra till salu hålla, försända eller annorledes sprida tryckta skrifter skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person.

2 § Utan hinder av denna förordning gälle vad i lag är stadgat för det fall att någon

1. förevisar pornografisk bild på eller vid allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande på sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt eller utan föregående beställning med posten sänder eller på annat sätt tillställer någon sådan bild;

2. bland barn och ungdom sprider tryckt skrift, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran.

Beträffande spridande av sådan karta över Sverige eller del därav, som innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar, eller av därmed jämförlig ritning eller bild meddelas närmare bestämmelser i lag.

3 § Saknar skrift, som avses i 4 kap. 2 § första stycket, där föreskriven uppgift eller är sådan uppgift eller uppgift enligt 1 kap. 5 § första stycket 2 å skrift, som där åsyftas, utspridaren vederligt, oriktig, straffes utspridaren med böter, lägst femtio och högst femhundra kronor.

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

4 § För tryckt skrifts försändande genom postverket eller annan allmän trafikanstalt skola ej på grund av skriftens innehåll gälla särskilda inskränkningar eller villkor. Vad nu sagts skall dock ej avse försändande, som innebär

överträdelse av vad i 3 § är stadgat.

Allmän trafikanstalt, som mottagit tryckt skrift för befordran, skall ej anses som skriftens utspridare.

7 KAP.

Om tryckfrihetsbrott

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

2 § Såsom tryckfrihetsbrott skall icke anses tillkännagivande i annons eller annat sådant meddelande, om ej av meddelandets innehåll omedelbart framgår att ansvar för sådant brott kan ifrågakomma. Är i förening med omständighet, som icke omedelbart framgår av meddelandets innehåll, meddelandet straffbart, gälla vad därom är stadgat. Vad nu sagts äge motsvarande tillämpning i fråga om meddelande genom chiffer eller på annat sätt, som är hemligt för allmänheten.

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

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

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

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

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

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

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

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

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

3. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landsvek;

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

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

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

8. hot mot eller missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse;

9. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den;

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

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

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

5 § Såsom otillåtet offentliggörande i tryckt skrift skall anses sådan enligt lag straffbar gärning som innefattar:

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

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

3. röjande av uppgift, varigenom den som enligt 8 kap. svarar för skriften uppsåtligt åsidosätter tystnadsplikt som avses i den i 3 § första stycket 3 angivna särskilda lagen.

6 § Vad i lag är stadgat angående påföljd för brott, som avses i 4 och 5 §§, gälla ock då brottet är att anse som tryckfrihetsbrott.

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

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

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

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

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

8 KAP.

Ansvarighetsregler

Om ansvaret för periodisk skrift

1 § För tryckfrihetsbrott genom periodisk skrift svare den som var anmäld som utgivare, då skriften utgavs.

Var ställföreträdare anmäld och har han inträtt som utgivare, svare ställföreträdaren.

2 § Fanns ej utgivningsbevis, då skriften utgavs, eller var utgivare, som enligt 1 § första stycket har att svara, ej längre behörig eller hade hans uppdrag eljest upphört, svare skriftens ägare.

Ägare vare ock ansvarig, om utgivaren var utsedd för skens skull eller denne eljest, då skriften utgavs, uppenbart icke innehade den befogenhet, som enligt 5 kap. 3 § skall tillkomma honom.

Var ställföreträdare, vilken inträtt som utgivare, ej längre behörig, då skriften utgavs, eller hade hans uppdrag eljest upphört eller förelåg be- träffande ställföreträdaren förhållande, som i andra stycket sägs, svare utgivaren.

3 § Kan det ej visas vem som var ägare, då skriften utgavs, svare i ägarens ställe den som tryckt skriften.

4 § Sprider någon periodisk skrift, varå uppgift om vem som tryckt skriften saknas eller, utspridaren vederligt, är oriktig, och kan det ej utrönas vem som tryckt skriften, svare i stället för den som tryckt skriften utspridaren.

Om ansvaret för tryckt skrift, som ej är periodisk

5 § För tryckfrihetsbrott genom tryckt skrift, som ej är periodisk, svare skriftens författare, om han på sätt i 3 kap. 2 § sägs uppgivits vara författare till skriften. Författaren vare dock ej ansvarig, om skriften utgivits utan hans samtycke eller hans namn, pseudonym eller signatur utsatts därå mot hans vilja.

6 § Är författare ej enligt 5 § ansvarig för skrift, vilken innehåller eller är avsedd att innehålla bidrag av flera författare, och har på sätt i 3 kap. 2 § sägs särskild utgivare för skriften uppgivits, svare utgivaren.

För annan skrift än i första stycket avses svare utgivaren, allenast om författaren var avliden, då skriften utgavs.

Utgivaren vare ej ansvarig, om hans namn, pseudonym eller signatur utsatts å skriften mot hans vilja.

Med utgivare av tryckt skrift, som ej är periodisk, förstås den som utan att vara skriftens författare, tillhandahållit den för tryckning och utgivning.

7 § Är varken författare eller utgivare enligt 5 eller 6 § ansvarig eller var han vid skriftens utgivning avliden, svare förläggaren.

Med förläggare till tryckt skrift, som ej är periodisk, förstås den som omhänderhaft tryckning och utgivning av annans skrift.

8 § Fanns ej förläggare eller kan det ej visas vem han är, svare i förläggarens ställe den som tryckt skriften.

9 § I fråga om ansvar för utspridare av tryckt skrift, som ej är periodisk, äge vad i 4 § stadgats motsvarande tillämpning.

Gemensamma bestämmelser

10 § Hade den som enligt 2, 5, 6 eller 7 § skulle ha att svara vid skriftens utgivning ej känt hemvist inom riket och kan ej heller i målet utrönas, var han här i riket uppehåller sig, skall ansvaret övergå å den som efter honom har att svara, dock ej å utgivare av tryckt skrift, som ej är periodisk, i annat fall än som avses i 6 § första stycket eller å utspridare.

Lag samma vare, om beträffande den som enligt 1, 2, 5, 6 eller 7 § skulle ha att svara förelåg omständighet, vilken enligt lag utesluter straffbarhet, samt den efter honom ansvarige ägt eller bort äga kännedom om omständigheten.

11 § Till omständighet, som enligt detta kapitel skulle medföra att annan än den tilltalade hade att svara, må hänsyn tagas allenast om den åberopas före huvudförhandlingen.

12 § Vid bedömning av fråga om ansvar för den som enligt detta kapitel har att svara för tryckt skrift skall så anses som om vad skriften innehåller införts däri med hans vetskap och vilja.

9 KAP.

Om tillsyn och åtal

1 § Justitiekanslern skall vaka över att de gränser för tryckfriheten som angivas i denna förordning ej överskridas.

2 § Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Ej må annan än justitiekanslern inleda förundersökning rörande tryckfrihetsbrott. Endast justitiekanslern och rätten äga besluta om tvångsmedel med anledning av misstanke om sådant brott, om ej annat är föreskrivet i denna förordning.

Regeringen äger hos justitiekanslern anmäla skrift till åtal för tryckfrihetsbrott. I lag må föreskrivas att allmänt åtal för tryckfrihetsbrott må väckas endast efter regeringens medgivande.

Justitiekanslern är tillika ensam åklagare i annat tryckfrihetsmål än mål om tryckfrihetsbrott samt i mål som eljest avser brott mot bestämmelse i denna förordning; om befogenhet för riksdagens ombudsman att vara åklagare i mål som nu angivits gäller dock vad i lag är stadgat.

3 § Allmänt åtal för tryckfrihetsbrott skall väckas, i fråga om periodisk skrift för vilken vid utgivningen gällde utgivningsbevis inom sex månader och i fråga om annan skrift inom ett år från det skriften utgavs, vid påföljd att skriften eljest är från sådant åtal fri. Utan hinder av vad nu sagts må dock, sedan allmänt åtal inom nämnda tid blivit väckt, nytt åtal väckas mot annan, som är för brottet ansvarig.

Vad i lag är stadgat om tid, inom vilken brott skall beivras för att påföljd för brott ej skall anses bortfallen, gälla även i fråga om tryckfrihetsbrott.

4 § Angående målsägandes rätt att angiva tryckfrihetsbrott eller tala därå gälla vad i lag är stadgat.

5 § Finnes ej någon, som enligt 8 kap. är för brottet ansvarig, eller kan ej stämning här i riket delgivas honom, må åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal göra ansökan om skriftens konfiskering.

10 KAP.

Om särskilda tvångsmedel

1 § Förekommer anledning att tryckt skrift på grund av tryckfrihetsbrott kan konfiskeras, må i avbidan på beslut därom skriften läggas under beslag.

I avbidan på rättens beslut må ock, i fall som avses i 7 kap. 8 §, meddelas utgivningsförbud för periodisk skrift.

2 § Innan åtal för tryckfrihetsbrott väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering, må, om brottet hör under allmänt åtal, förordnande

enligt 1 § om beslag och utgivningsförbud meddelas av justitiekanslern. I lag må föreskrivas att även allmän åklagare äger förordna om beslag inom sitt verksamhetsområde.

3 § Då allmän åklagare förordnat om beslag, skall anmälan därom skyndsamt göras hos justitiekanslern. Denne har att genast pröva huruvida beslaget skall äga bestånd.

4 § Då justitiekanslern förordnat om beslag eller fastställt beslag varom allmän åklagare förordnat, skall åtal vara väckt eller ansökan om konfiskering av skriften gjord inom två veckor, sedan justitiekanslern meddelade beslutet. Sker det ej, vare beslaget samt, om utgivningsförbud är därmed förenat, även förbudet förfallet.

5 § Sedan åtal för tryckfrihetsbrott väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering, äge rätten förordna om beslag och utgivningsförbud samt häva beslag eller förbud, som tidigare meddelats.

Då målet avgöres, pröve rätten, om meddelat förordnande fortfarande skall bestå. Avvisas målet på den grund att rätten icke är behörig eller skiljer rätten eljest målet från sig utan att prövning av skriftens brottslighet ägt rum och finnes anledning antaga att talan om skriftens konfiskering kommer att föras i annat mål, äge rätten bestämma att förordnandet skall bestå under viss, av rätten utsatt tid. Väckes ej talan inom denna tid, vare förordnandet förfallet.

6 § Förordnande om beslag skall innehålla uppgift å det eller de stycken i skriften, som föranlett beslaget, och gälle endast band, del, nummer eller häfte, vari samma stycken förekomma.

7 § Förordnande om beslag skall av polismyndighet genast verkställas.

Angående förbud mot spridande av tryckt skrift, som lagts under beslag, är stadgat i 6 kap. 3 §.

8 § Verkställande av beslag å tryckt skrift skall uteslutande omfatta de för spridning avsedda exemplaren av skriften.

Bevis om tryckt skrifs tagande i beslag skall utan avgift tillställas såväl den, hos vilken beslaget verkställs, som den som tryckt skriften. Beviset skall innehålla uppgift å det eller de stycken i skriften, vilka föranlett beslaget.

9 § Då förordnande om beslag blivit hävt eller förfallit, skall verkställighet av beslaget genast gå åter.

10 § upphävd.

11 § Är riket i krig eller krigsfara och anträffas vid avdelning av försvarsmakten tryckt skrift, som uppenbart innefattar sådan enligt 7 kap. 4 § straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas åsidosätta sin tjänsteplikt, må skriften efter beslut av befattningshavare, som enligt lag har bestraffningsrätt över personal vid avdelningen, i avbidan på förordnande om beslag tagas i förvar.

Är fara i dröjsmål, må även utan sådant beslut som avses i första stycket åtgärd som där sägs vidtagas av annan befattningshavare enligt bestämmelser som meddelas i lag. Anmälan därom skall dock skyndsamt göras hos

befattningshavare som avses i första stycket. Denne har att genast pröva om skriften skall kvarbliva i förvar.

12 § Då enligt 11 § beslut meddelats angående tryckt skrifs tagande i förvar, skall anmälan därom, så snart ske kan, göras hos justitiekanslern. Denne har att genast pröva, huruvida skriften skall läggas under beslag.

13 § Angående beslag å periodisk skrift, som sprides i strid mot utgivningsförbud eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, gälle vad i allmänhet är stadgat om beslag å föremål, som må förklaras förverkat.

14 § Exemplar av tryckt skrift, vilket skäligen kan antagas äga betydelse för utredning i tryckfrihetsmål, må tagas i beslag. Därvid gäller vad i 2 och 3 §§, 5 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket samt 9 § är stadgat. I övrigt skall i tillämpliga delar gälla vad i allmänhet är föreskrivet om beslag.

11 KAP.

Om enskilt anspråk

1 § Enskilt anspråk i anledning av missbruk av tryckfriheten må grundas allenast därå att den skrift, som anspråket avser, innefattar tryckfrihetsbrott. Sådant anspråk må, om ej annat nedan stadgas, icke göras gällande mot annan än den som enligt 8 kap. svarar för brottet. Har på grund av omständighet, som avses i 8 kap. 10 §, ansvaret övergått å honom, må anspråket göras gällande även mot den som före honom haft att svara, om och i den omfattning sådant anspråk eljest enligt lag må göras gällande.

Vad i 8 kap. 12 § är stadgat i fråga om ansvar gälle ock beträffande enskilt anspråk.

Om enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 2 eller 3 § gäller vad i lag är stadgat.

2 § För enskilt anspråk, som må göras gällande mot utgivare av periodisk skrift eller ställföreträdare för denne, svare ock skriftens ägare. I fråga om annan tryckt skrift svare för anspråk, som må göras gällande mot författaren eller utgivaren, även skriftens förläggare.

3 § Har någon som laga ställföreträdare för juridisk person eller som förmyndare eller god man att svara för enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott, må anspråket göras gällande även mot den juridiska personen eller mot den, för vilken förmyndaren eller gode mannen förordnats, om och i den omfattning sådant anspråk eljest enligt lag må göras gällande.

4 § Skall någon enligt detta kapitel jämte annan svara för enskilt anspråk, svare de en för båda och båda för en. Om bestämmande av ansvarigheten mellan dessa inbördes gälle vad eljest är stadgat.

5 § Enskilt anspråk i anledning av tryckfrihetsbrott må göras gällande utan hinder av att fråga om ansvar för brottet förfallit eller talan därom eljest ej kan föras.

12 KAP.

Om rättegången i tryckfrihetsmål

1 § Tryckfrihetsmål upptagas av tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte. Förekommer anledning att även annan tingsrätt inom länet skall äga upptaga tryckfrihetsmål, äger regeringen förordna därom.

Till tryckfrihetsmål hänföras mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott så ock ansökningmål, som avses i 9 kap. 5 §. Till tryckfrihetsmål hänföras även mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 3 §. Är fråga om brott enligt sistnämnda paragrafs andra stycke och har den som anskaffat uppgiften eller underrättelsen ej offentliggjort denna i tryckt skrift eller meddelat den till annan för sådant offentliggörande, skall dock målet handläggas som tryckfrihetsmål endast om det är uppenbart att anskaffandet skett för offentliggörande i tryckt skrift.

2 § I tryckfrihetsmål, vari talan föres om ansvar, skall frågan, huruvida brott föreligger, prövas av en jury om nio medlemmar, såframt ej parterna å ömse sidor förklara sig vilja utan sådan prövning hänskjuta målet till rättsens avgörande. Frågan, huruvida den tilltalade enligt 8 kap. är ansvarig för skrift, prövas dock alltid enbart av rätten. Då jury prövar, huruvida brott föreligger, skall så anses vara fallet, om minst sex jurymän äro ense därom.

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

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

4 § Jurymännen utses genom val för en tid av fyra kalenderår.

Valet skall förrättas av landstinget i länet eller, då inom länet finnes kommun som ej tillhör landstingskommun, av landstinget och kommunfullmäktige i förstnämnda kommun. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. Skola enligt vad nu sagts jurymännen väljas av mer än en valmyndighet, fördelar länsstyrelsen antalet jurymän inom vardera gruppen mellan valmyndigheterna med ledning av folkmängden.

Då juryman skall väljas, ankomme på tingsrätten att göra anmälan därom till den som har att föranstalta om valet.

5 § Till jurymän skola utses myndiga svenska medborgare, som äro bosatta inom länet. De böra vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. Bland jurymännen böra skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet vara företrädda.

6 § Juryman, som fyllt sextio år, äge avsäga sig uppdraget. Vill juryman eljest avgå, pröve tingsrätten, om giltigt hinder föreligger för honom att utöva uppdraget. Upphör juryman att vara valbar, vare uppdraget förfallet.

7 § Avgår juryman eller upphör han att vara valbar, skall inom den grupp av jurymän, som den avgångne tillhörde, valmyndigheten utse annan i hans ställe för återstoden av valperioden. Valet må i landstingets ställe företagas av dess förvaltningsutskott; dock gälle sådant val allenast för tiden intill landstingets nästkommande möte.

8 § Klagan över val av juryman skall föras hos tingsrätten. Ehuru klagan ej föres, pröve rätten den valdes behörighet.

Beträffande fullföljd av talan mot tingsrätts beslut i fråga, som avses i första stycket, gälle vad i lag är stadgat om fullföljd av talan mot underrätts beslut i rättegång. Mot hovrätts beslut må talan ej föras.

Föres klagan, lände valet dock till esterrättelse, om ej rätten förordnar annat.

9 § De som äro utsedda till jurymän skola uppföras å en jurymannalista. I denna skall varje grupp upptagas särskilt.

10 § Då mål vari jury skall deltaga förekommer, skall rätten föredraga jurymannalistan samt till behandling upptaga frågan, huruvida jäv föreligger mot någon som finnes upptagen å listan. Angående jäv mot juryman gälle vad i lag är stadgat om domare.

Därefter skall juryn bildas av de ojäviga jurymännen sålunda att vardera parten äger utesluta tre jurymän inom den första gruppen och en inom den andra samt rätten genom lottning bland de övriga uttager så många till suppleanter att sex kvarstå i den första gruppen och tre i den andra.

11 § Äro å ena sidan flera parter och vill endast någon av dem begagna sin uteslutningsrätt, gälle den uteslutning han företager även för de övriga. Vilja medparter utesluta olika jurymän och kunna de ej enas, företage rätten uteslutningen genom lottning.

12 § Ej må någon utan laga förfall undandraga sig att tjänstgöra i jury.

Kan på grund av jäv eller laga förfall för juryman nödigt antal ledamöter i någon grupp ej erhållas, nämne rätten för varje juryman som erfordras tre till jurymän inom gruppen behöriga personer. Av de sålunda nämnda äge vardera parten utesluta en. Ej må till juryman nämnas någon som förut i samma mål uteslutits.

13 § Förekomma samtidigt flera mål, vari jury skall deltaga, må rätten, efter parternas hörande, förordna att samma jury skall tjänstgöra i alla målen. Skall jury utses gemensamt för flera mål, äge vad i 11 § är stadgat om uteslutning av juryman i mål, vari å ena sidan äro flera parter, motsvarande tillämpning.

14 § Föres i mål om ansvar jämväl talan om enskilt anspråk mot annan än den tilltalade, skola de åtgärder av svarandepart, som avses i 2 § första stycket, 10 § andra stycket och 12 § andra stycket, ankomma på den tilltalade.

Då talan utan samband med åtal föres om tryckt skrifts konfiskering eller om enskilt anspråk gälle om rättegången i sådant mål vad i 2 och 10-13 §§ är föreskrivet; har frågan huruvida brott föreligger tidigare prövats i tryck-

frihetsmål avseende ansvar för brott, skall dock prövning av samma fråga ej ånyo äga rum. I ansökningsmål skall den utslutning av jurymän, som eljest ankommer på parterna, företagas av rätten genom lottning.

15 § Närmare bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål meddelas i lag.

Äro inom samma län flera tingsrätter, vilka äga upptaga tryckfrihetsmål, skola de uppgifter, som avses i 4, 6, 8 och 9 §§, fullgöras av den tingsrätt regeringen bestämmer.

13 KAP.

Om utrikes tryckta skrifter

1 § Skrift, som tryckts utom riket, skall anses här utgiven, då den på sätt i 1 kap. 6 § sägs blivit utlämnad för spridning inom riket.

2 § Är periodisk skrift, som tryckes utom riket, huvudsakligen avsedd för spridning inom riket, gälla i tillämpliga delar vad i 5 kap. är stadgat; vad där sägs om ägares behörighet skall icke äga tillämpning.

För utgivning här i riket av annan utom riket tryckt periodisk skrift erfordras ej utgivningsbevis. Finnes sådant bevis, skall i fråga om skriften tillämpas vad i första stycket sägs.

3 § Vad i denna förordning är stadgat om ansvarighet för den som tryckt skrift skall i fråga om skrift, som tryckts utom riket, avse den som låtit utlämna skriften för spridning inom riket eller, om det ej kan visas vem han är eller han ej, då skriften här utgavs, ägde hemvist inom riket, den som enligt 6 kap. är att anse som utspridare.

4 § Om skyldighet att för granskning bevara exemplar av skrift, som tryckts utom riket, och att lämna exemplar av sådan skrift till bibliotek eller arkiv föreskrives i lag.

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

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

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

I övrigt skall i fråga om skrift, som tryckts utom riket och här utgives, i

tillämpliga delar gälla vad i 1 kap., 3 kap., 6 kap., 7 kap., 8 kap. 1, 2, 5-7 och 10-12 §§ samt 9-12 kap. är föreskrivet.

14 KAP.

Allmänna bestämmelser

1 § Vad i lag är stadgat om resning i mål i allmänhet gälle, utan hinder av att jury prövat huruvida brott föreligger, även dom i tryckfrihetsmål.

Beviljas resning i mål, vari jury prövat huruvida brott föreligger, och grundas resningen på omständighet som kan antagas hava inverkat på juryprövningen, förordne högsta domstolen att målet skall ånyo upptagas inför jury av den rätt som först dömt i målet; dock äge högsta domstolen, då resning beviljas till den tilltalades förmån och saken finnes uppenbar, omedelbart ändra domen.

2 § Då på grund av högre rätts beslut tryckfrihetsmål, vari jury deltagit, skall ånyo upptagas inför jury av den rätt som först dömt i målet, gälle om juryns tillsättande vad i 12 kap. 10-14 §§ är stadgat.

3 § Tryckfrihetsmål och annat mål om brott mot bestämmelserna i denna förordning skola alltid skyndsamt behandlas.

4 § upphävd.

5 § I allt varom bestämmelse ej meddelats i denna förordning eller i särskild lag, som utfärdas med stöd därav, gälle vad i lag eller författning eljest är stadgat.

Utlänning vare, såvitt ej annat följer av denna förordning eller annan lag, likställd med svensk medborgare.

Bilaga 4 Den svenska tryckfrihetsjuryn 1815-1949

av *Torbjörn Vallinder*

Lekmän som domare

I många länder förekommer det, att lekmän – personer utan juridisk utbildning – vid sidan av yrkesdomare deltar i rättsskipningen. Lekmännen kan medverka i domstolsavgörandena på väsentligen två olika sätt: som bisittare eller som jurymän.

Som bisittare utgör lekmännen tillsammans med yrkesdomaren, som är ordförande, ett i kollegiala former diskuterande och beslutande organ. I brottmål har organet att avgöra

- dels frågan om den tilltalade är skyldig eller ej, vilket i stor utsträckning är en fråga om bevisprövning,
- dels i det förstnämnda fallet vilket straff han skall ha eller, med den svenska brottsbalkens terminologi, vilka påföljder som skall gälla. Yrkesdomaren och lekmännen utgör här tillsammans en enhetlig "domarbänk". Bisittarna torde vanligen utses av lokala politiska församlingar för en längre tid. De tjänstgör i perioder och deltar därunder i avgörandet av en rad mål. Den svenska nämnden är ett exempel på denna modell för lekmanamedverkan i rättsskipningen.

Som jurymän har lekmännen en helt annan ställning. Efter att ha åhört rättegångsförhandlingarna sammanträder juryn i enrum och väljer där sin ordförande inom sig. Yrkesdomaren får ej vara närvarande men kan ev. tillkallas av juryn för att svara på frågor om lagens innehåll. Innan juryn drar sig tillbaka, kan domaren företa en muntlig genomgång, innefattande anvisningar om hur juryn bör handlägga målet; den engelska termen är *summing up*.

I brottmål har juryn att avgöra enbart skuldfrågan: den skall utan motivering fälla sitt utslag – "Skyldig" eller "Icke skyldig". I det förstnämnda fallet har sedan yrkesdomaren normalt att fastställa straffet. "The facts are for the jury, the law is for the judge", som det engelska talesättet lyder. En annan sak är, att någon klar åtskillnad mellan "fakta" och "rätt" inte kan göras; rollfördelningen mellan jury och yrkesdomare är följaktligen inte alltid självklar. Vid juryprocesser kan man sägas ha en delad "domarbänk": en bänk för yrkesdomaren, en bänk för juryn.

Ett friande juryutslag står alltid fast. Ett fällande utslag kan däremot under vissa omständigheter, olika i olika länder, skjutas åt sidan av yrkesdomaren, som då antingen kan omedelbart frikänna den tilltalade eller förordna om en ny rättegång.

Jurymännen utses vanligen genom lottning med utgångspunkt från röstlängder eller liknande lokala register. Varje jury har normalt att avgöra *ett* mål; i princip är detta det första och sista tillfället, då jurymännen träffas. Den engelska juryn är det klassiska exemplet på denna modell för lekmanamedverkan i domstolssammanhang.

Sammanfattningsvis kan man om jurysystemet säga:

- juryn avgör enbart skuldfrågan
- juryn motiverar aldrig sitt utslag
- friande juryutslag står fast
- varje jury avgör endast ett mål.

I princip är skillnaderna mellan bisittarsystemet och jurysystemet tydliga och klara. I praktiken kan modifikationer av de båda modellerna leda till att skillnaderna blir mindre skarpa.

Den svenska tryckfrihetsjuryns tillkomst 1815

Sverige avskaffade censuren 1766 – utom för teologiska skrifter – och införde som första land i världen en nära nog fullständig tryckfrihet. Tryckfrihetsmålen skulle handläggas vid de vanliga domstolarna; medverkan av jury var vid denna tid inte aktuell. De nya reglerna slogs fast i tryckfrihetsförordningen (TF) av år 1766; förordningen gavs grundlagsställning.

Vår första period av tryckfrihet blev kort. 1766 års TF upphävdes efter Gustav III:s statsvälvning 1772, och friheten ströps efterhand av kungen. Censuren återinfördes visserligen inte, men trots detta fanns från kungens sista år en fast etablerad auktoritär pressregim, innefattande bl. a. rätt att dra in misshagliga tidningar.

Statsvälvningen 1809 medförde ett avskaffande av det gustavianska enväldet och därmed också av den auktoritära pressregimen. I 1809 års regeringsform slogs tryckfrihetens grundprinciper fast. Följande år utfärdades en ny TF, som i huvudsak byggde på traditionerna från 1766. Den ersattes i sin tur två år senare på ett grundlagsstridigt sätt av 1812 års tryckfrihetsförordning; den viktigaste förändringen gällde återinförandet av indragningsmakten. Bortsett från den sistnämnda punkten kan dock 1812 års TF – som kom att gälla fram till 1950 – i det stora hela betecknas som ett uttryck för en liberal pressideologi.

Efter statsvälvningen 1809 fanns det i tryckfrihetsvänliga kretsar sympatier för införande av en jury i tryckfrihetsmål. Bland grundlagsfäderna var särskilt A.G. Mörner intresserad av jurysystemet. Något sådant kom dock inte att ingå i 1810 års TF.

Inte heller 1812 års TF innehöll vid sin tillkomst bestämmelser om jury. Redan samma år som den antogs, väcktes emellertid förslag i denna riktning. Förslagsställare var greve Gustaf Löwenhielm. Han hänvisade i sin framställning uttryckligen till den engelska juryn som förebild för Sverige. I motiveringen hette det vidare bl. a.:

”Jag har hört invändas, att en sådan rannsaktionsprocess (dvs. jurysystemet) kan medföra våda för allegoriska författare, men så högt jag yrkar rättigheten för en var att inför allmänheten framlägga varje till person och sak klart uttryckt beskylldning, så olika tänker jag om allegoriska framställningar:

denna art av anfall innebär alltid något fegt och lömskt, som icke är berättigat till ett på bekostnad av allmän säkerhet tillkonstlat beskydd.”

Liknande synpunkter på jurysystemet förekom under behandlingen av frågan i konstitutionsutskottet. De gick delvis igen i ett utskottsmemorial (nr 4), där det bl. a. hette:

”...att dessutom det gives framställningssätt, så väl igenom allusioner och allegorier som igenom ironiens nyttjande, vilka omöjligen av någon lag kunna i förhand på ett bestämt sätt utmärkas; att, så väl i anseende till de förra som i synnerhet till dessa senare, omfattningen av domarens åtgärd alltid blir mera inskränkt än den utav en jury ...”

Förslaget om införande av jury i tryckfrihetsmål antogs definitivt vid 1815 års riksdag. Lagligheten av åtalade tryckta skrifter skulle i fortsättningen prövas av en jury. Till denna skulle parterna föreslå fyra namn var och domstolen fem. Vardera parten hade sedan rätt att utesluta ett av motpartens och ett av domstolens förslag. Juryn skulle följaktligen bestå av nio ledamöter. Dess uppgift blev att med ja eller nej besvara frågan om skriften var brottslig enligt det lagrum, som åklagarsidan hade åberopat. Juryns beslut skulle fattas med två tredjedelars majoritet. Därefter skulle domaren vid fällande utslag bestämma straffet; domen skulle underställas hovrätts prövning. 1818 ändrades reglerna så, att två tredjedelars majoritet skulle krävas enbart för fällande utslag; ett friande utslag kunde alltså framtvingas av fyra av de nio jurymännen.

Motiven bakom tryckfrihetsjuryns införande 1812-15 kan inte sägas vara helt klarlagda. Vad angår förslagsställaren Löwenhielm talar minst två omständigheter för att han syftade till att med jurysystemets hjälp dra snävare gränser för tryckfriheten, i varje fall för ”skandalskrivare”. För det första var hans nyss anförda motivering för förslaget mildt taget tvetydig. För det andra var han nära vän till kronprinsen, den blivande Carl XIV Johan, som önskade inskränka tryckfriheten. Det är förmodligen mer än en tillfällighet, att Löwenhielm väckte sitt förslag 1812, vid den riksdag, där indragningsmakten genomdrevs.

Under riksdagsdebatterna 1815 förekom inlägg som visar, att man betraktade jurysystemet som ett medel att beskära tryckfriheten. I prästeståndet förklarade t. ex. en talare, att han ansåg en jury nödvändig ”för att beröva religionismädaren, upprorsstiftaren och äreskändaren den trygghet han bygger på ett försiktigt missbruk av tryckfrihetsförordningen”. I borgarståndet kallade en ledamot jurysystemet för ”detta av tryckfrihetens missbruk påkallade nya rättegångssätt”. Andra talare tog dock systemet i försvar från mera tryckfrihetsvänliga utgångspunkter (Prst 2 s. 777, Bgst 2:1 s. 960).

Sammanfattningsvis torde man kunna säga, att tillskyndarna av tryckfrihetsjuryn 1812-15 drevs av olika motiv. Sannolikt syftade dock förslagsställaren Löwenhielm och hans meningsfränder till att begränsa tryckfriheten.

Översikt över utvecklingen 1815-1949

Någon sammanhängande, systematisk översikt över den svenska tryckfriheten sedan 1815 föreligger inte; endast punktvis har utvecklingen

blivit belyst av forskningen. Under sådana omständigheter måste varje framställning av juryns roll i det tryckfrihetsrättsliga systemet under perioden bli preliminär. Redan en beskrivning av de yttre dragen i utvecklingen kan dock ge vissa hållpunkter för en bedömning av juryns inverkan på tryckfriheten. En sådan beskrivning skall här ges; den skall inledas med en kort översikt över utvecklingen.

Den svenska tryckfrihetsjuryn var omstridd vid sin tillkomst 1815, och därefter har det ofta rått motsättningar kring den. Stridigheter har förekommit väsentligen i två sammanhang.

För det första har juryn ofrånkomligen hamnat i den politiska stridslinjen, när myndigheterna genom tryckfrihetsåtal har försökt komma åt motståndare av olika slag. Åtal i större skala har förekommit under åtminstone fyra perioder:

- 1830-talet
- 1880-talet
- åren kring 1910
- 1939-43.

För det andra har juryn ofta varit berörd i de otaliga förslag till reformer i tryckfrihetslagstiftningen, vilka genom åren har lagts fram i kommittébetänkanden, propositioner, motioner och utskottsutlåtanden. Viktiga sådana förslag har förekommit vid åtminstone följande tillfällen:

- 1828-30
- 1834-35
- 1853-58
- 1871 och 1872
- 1887
- 1912
- 1934-37
- 1947-49.

Av dessa förslag har endast de två sistnämnda lett till ändringar i TF. Mellan åtalsperioderna och reformförslagen finns det på flera punkter ett visst samband. Åtalen på 1830-talet och de vid riksdagarna 1828-30 respektive 1834-35 väckta förslagen – som gick ut på ett samtidigt avskaffande av juryn och indragningsmakten – kan ses som led i den repressiva tryckfrihetspolitiken under Carl XIV Johan. På liknande sätt kan åtalen på 1880-talet och 1887 års proposition – som syftade till en totalrevision av TF – ses som utslag av antiliberala tendenser. Omvänt kan 1912 års kommittéförslag – som också syftade till en totalrevision – delvis ses som en reaktion på åtalen kring 1910. Ett klart orsakssamband finns det slutligen mellan samlingsregeringens antiliberala tryckfrihetspolitik inklusive åtalen under andra världskriget och reformen 1947-49, som ledde fram till 1949 års TF.

1820-talet

Från 1815 hade myndigheterna väsentligen två möjligheter till ingripande mot misshagliga skrifter: indragning respektive åtal jämte åtföljande rättegång under medverkan av jury. Fram till omkring 1820 användes båda dessa vapen relativt sparsamt. Under 1820-talet skedde däremot såväl en del indragningar som en del åtal.

Tryckfrihetsåtalen gällde ingalunda alltid politiska mål i inskränkt mening. Mycket uppmärksammad blev processen mot Erik Gustaf Geijer, som i en bok om Thomas Thorild hade fällt några kritiska anmärkningar om centrala kristna dogmer. Han hade exempelvis betecknat treenighetsläran som en olycklig metafysisk spetsfundighet och försoningsläran som en krass idé. Hovkanslern anmodade justitiekanslern att väcka åtal, men de tryckfrihetsvårdande myndigheterna noterade bakslag: juryn förklarade Geijer icke skyldig till förnekelse av den rena evangeliska läran. Frikännande blev det också i flera andra tryckfrihetsmål i religiösa frågor på 1820-talet.

Denna utveckling skapade oro och besvikelse på ortodoxt kyrkligt håll. Kring 1815 hade man där tydligen hoppats, att tryckfrihetsjuryn skulle kunna i någon mån ersätta den slopade censuren för teologiska skrifter. Så hade avgjort inte blivit fallet. Det skulle snart visa sig, att besvikelsen inte fanns enbart i kyrkliga kretsar.

Det allmänna missnöjet med tryckfrihetsjuryn på konservativt håll kom klart till uttryck vid 1828-30 års riksdag. Konstitutionsutskottet föreslog där i ett memorial (nr 51), att såväl juryn som indragningsmakten skulle avskaffas. Utskottets utgångspunkt var en motion av greve Gustaf Lagerbjelke, nära vän till Carl XIV Johan och från 1831 statsråd; aktionen mot juryn var uppenbarligen inspirerad "från ovan".

Konstitutionsutskottet hade flera invändningar mot jurysystemet. Det var betänkligt, hette det, att systemet uteslöt "all appell för den möjligen lidande parten". Vidare menade utskottet, att systemet inte tillgodosåg rättegångsbalkens regel om "att all dom bör fästas på skäl och lag men ej på godtycko".

Utskottsförslaget stöddes under riksdagsbehandlingen livligt från den regeringsvänliga sidan. David von Schulzenheim, såsom hovkansler den för tryckfrihetspolitiken närmast ansvarige i regeringen, pekade med besvikelse på de erfarenheter, som man hade vunnit sedan 1815: endast i ett fåtal fall hade tryckfrihetsjuryn fällt den tilltalade. Är orsaken härtill att söka i hovsamhet hos våra skriftställare i allmänhet?, frågade han och fortsatte: "En allvarlig blick på tryckpressens alster – och svaret torde vara givet." Juryn hade inte fyllt sitt syfte; den borde följaktligen avskaffas (Ad 58 s. 308 f.).

Från den liberala oppositionen angrep man däremot konstitutionsutskottets förslag. Tanken att avskaffa indragningsmakten gillade man naturligtvis. Man ansåg emellertid, att nyttan av en sådan reform mer än väl skulle uppvägas av den skada, som ett avskaffande av juryn måste innebära för tryckfriheten. Under utskottsbehandlingen och i plena försökte man visa, att argumenten mot juryn var oriktiga eller otillräckliga.

I utskottet framhöll sålunda professor P.G. Cederschjöld, att tryckfrihetsjuryn var publicistens värn mot de maktägandes förtryck, den väsentligaste garantin för hela vårt konstitutionella samhällsskick. Den borde inte avskaffas endast därför att någon i pressen angripen ville "bereda sitt eget kära jag ett något säkrare hopp om hämnd för en liden smädelse". Att juryn tillsattes för varje särskilt mål innebar ett slags garanti mot korruption; den kunde därigenom också lättare tänkas besitta kunskaper i målet. Jurysystemet tillgodosåg också den urgamla fordran att den anklagade skulle dömas av sina likar.

Vad nytt är det som svenska folket äger sedan 1815?, frågade greve Fredrik

Bogislaus von Schwerin i riddarhusdebatten och svarade: "Vad det i uråldriga tider ägt; rättigheten att döma efter samvete i frågor som röra den anklagades medborgerliga värdighet och hans religion ... Behållom juryinrättningen. Uppoffrom ej åt anspråket att skydda *personligheten*, vad som är ägnat att skydda det allmänna mot personligheten. Vördnad i den år 1815 återupplivade juryn en vän återkommen ur forntiden. Han torde hava annat gott i följe med sig" (Ad 59 s. 64 f.).

Stånden fattade olika beslut i tryckfrihetsfrågan vid 1828-30 års riksdag, och därigenom avvisades konstitutionsutskottets förslag. Tryckfrihetsjuryn bestod i oförändrat skick.

1830-talet

Drabbningen vid 1828-30 års riksdag kan ses som en förpostfäktning till den långdragna striden i tryckfrihetsfrågorna under 1830-talet mellan regeringen och den liberala oppositionen. Från regeringssidan begagnade man väsentligen tre metoder för att – omedelbart eller på något längre sikt – komma åt misshagliga publikationer: framstöt i riksdagen mot tryckfrihetsjuryn, åtal respektive indragning.

Vid 1834-35 års riksdag återkom konstitutionsutskottet (nr 40) med sitt förslag om ett samtidigt avskaffande av tryckfrihetsjuryn och indragningsmakten. Utskottets argument mot juryn var i stor utsträckning desamma som 1828-30.

På riddarhuset uppträdde åter hovkanslern von Schulzenheim till försvar för förslaget. Han förde till torgs dels allmänna argument mot jurysystemet, dels speciella argument mot den svenska tryckfrihetsjuryn.

- I det första avseendet gjorde hovkanslern gällande,
 - att juryn dömer utan appell,
 - att den låter opinionen ersätta bevisningen,
 - att den ofta utövar en anteciperad benådningsrätt och
 - att den avgör likartade mål på olika sätt.

- I det andra avseendet framhävde hovkanslern,
 - att den svenska tryckfrihetsjuryn är ett utslag av en omotiverad undantagslag,
 - att den är vald för tillfället och därför liknar de med rätta avskaffade kommissionsdomstolarna,
 - att det är olämpligt att låta parterna utse två tredjedelar av ledamöterna,
 - att det inte finns någon anledning att kräva kvalificerad majoritet för fällande utslag,
 - att juryn voterar i hemlighet, utan insyn och slutligen
 - att juryn är bunden av åklagarsidans brottsrubricering. Den viktigaste anmärkningen mot den existerande svenska tryckfrihetsjuryn var enligt hovkanslern valet för varje särskilt mål; botemedlet var en stående jury.

Från oppositionshåll kritiserade man sammankopplingen av tryckfrihetsjuryn och indragningsmakten och tog jurysystemet i försvar. Man bemötte också punkt för punkt regeringssidans argument mot juryn.

W.F. Dalman, redaktör för *Dagligt Allehanda*, medgav i riddarhusdebatten, att reglerna om den svenska tryckfrihetsjuryns sammansättning inte var idealiska men underströk samtidigt, att de av domstolen valda ledamöterna

hade det avgörande ordet. Bestämmelsen om kvalificerad majoritet såg han som ett utflöde av den grundsats, som gäller i alla brottmål – hellre fria än fälla. Dalman framhöll också, att juryn kunde visa större lugn än domaren vid sin granskning av ett fall, ”enär jurymännen icke äro utsatta för åtal och deras vota icke ens bliva kända, under det att domstolarna å ena sidan äventyra publicitetens anfall eller kitsliga och smädliga advokaters angrepp vid målets fullföljande i högre rätt samt å andra sidan hava att frukta att för sina åtgärder i politiska mål kunna få stå tillbaka vid befordringar och dylikt”.

Dalman underströk vidare olikheterna mellan tryckfrihetsprocesser och andra brottmål. I tryckfrihetsmål är själva saken – den åtalade skriften – klar och oomstridd; bevisning i vanlig mening behövs inte. För att komma fram till ett omdöme i ett sådant fall räcker det med att uttala en opinion, en åsikt. Man kan inte objektivt säga, ”att någonting ovillkorligen är brottsligt i tryckfrihetsmål, emedan brottslighetens bestämmande beror på så många omständigheter, att det icke är möjligt att få ett bestämt objektivt omdöme i dessa fall, och just av denna omöjlighet följer, att det är principvidrigt, att domstolarna skola befatta sig med dessa mål”. I samma riktning pekade enligt Dalman den omständigheten, ”att domstolarna och ämbetsmän i allmänhet egentligen äro de, som äro föremål för publicitetens granskning. Domstolarna döma således antingen mer eller mindre direkt uti egen sak ...” Att olika juryer hade avgjort likartade fall på olika sätt är riktigt, framhöll han vidare, men detta gällde också olika domstolar.

Andra argument från regeringssidan bemöttes av P.G. Cederschjöld. Han framhöll, att den tilltalades första fordran är att få veta varför han är tilltalad: ”Men om juryn icke vore inskränkt till den kategori, som åklagaren utpekat, skulle den tilltalade kunna bliva fälld för ett brott, för vilket han icke blivit tilltalad eller varit i tillfälle att försvara sig.” Att vår jury är vald för tillfället är motiverat, påpekade Cederschjöld: ”Detta sker dels därför, att den tilltalade må bliva dömd av sina likar, och dels på det sådana vid varje särskilt tillfälle må bliva till jurymän valda, som äga insikt i saken” (Ad 15 s. 84 ff.).

Även vid 1834-35 års riksdag fattade stånden olika beslut i tryckfrihetsfrågan. Konstitutionsutskottets förslag hade därigenom fallit. Några dagar efter riksdagens beslut begagnade hovkanslern för första gången indragningsmakten mot den liberala oppositionens främsta organ, Aftonbladet.

Såväl åtalsvapnet som indragningsmakten användes flitigt mot den liberala pressen under 1830-talet, indragningarna främst under den s. k. rabulistperioden under årtiondets andra hälft. I åtalssammanhang inskränkte sig hovkanslern ingalunda till att anmoda justitiekanslern att skrida till aktion. Han försökte också aktivt påverka domstolarna i deras val av ledamöter i tryckfrihetsjuryn.

Från hovkanslerns synpunkt kunde de av svaranden utsedda juryledamöterna betecknas som ”hopplösa” och åklagarens som ”säkra”. För att trygga den för fällande juryutslag behövligen majoriteten om sex röster måste åklagarsidan få stöd av alla de tre domstolsvalda ledamöterna – härav hovkanslerns nit i tjänsten.

Det mest uppmärksammade försöket att påverka domstolarnas val av jurymän kom i målet mot M.J. Crusenstolpe 1838. Han hade i sin publikation *Ställningar och förhållanden kritiserat ett konseljbeslut och därvid framhållit,*

att beslutet hade fattats på en söndag: "Således ett sabbatsbrott på köpet! ...Konseljen ... har sålunda vid detta tillfälle brutit snart sagt både emot Guds och världslig och konstitutionell lag." Hovkanslern August von Hartmansdorff anbefalldes åtal för lastligt yttrande om den regerande konungens höga person eller gärningar. Han lyckades därefter påverka domstolen – i detta fall Svea hovrätt – att till jurymän föreslå två generaler, av vilka en var överkommendant, en överkammarherre, en hovjägmästare och en professor. Juryns utslag blev mycket riktigt fällande; rätten dömde Crusenstolpe till tre års fästning.

De många tryckfrihetsåtalerna under 1830-talet var ett farligt hot mot den liberala pressen: vid ett fällande juryutslag kunde följden bli stränga frihetsstraff. Det var lättare att skydda sig mot indragningmakten. Lars Johan Hierta i Aftonbladet visade vad som i sådana fall behövdes – en mindre förändring av tidningens titel och en ny, bulvanbetonad ansvarig utgivare.

Aftonbladet åtalades under perioden sammanlagt åtta gånger. Åtalerna hade i stor utsträckning karaktären av politiska hämndaktioner från myndigheternas sida; i ett par fall låg kungen själv bakom åtalsbesluten. Juryn fällde tidningen i fyra fall; straffen stannade vid böter. En av AB:s ansvariga utgivare dömdes dock till sex års fästning för majestätsbrott, begånget i en broschyr. Han undgick straffet på så sätt, att Hierta smugglade ut honom ur landet!

Hiertas inställning till tryckfrihetsjuryn varierade i någon mån i takt med utslagen i målen mot AB och andra liberala organ. Naturligt nog reagerade Hierta med syrliga anmärkningar på domstolens val av jurymän i målet mot Crusenstolpe (AB 1838-06-15). Även i andra sammanhang hävdade han tidningarnas rätt att ingående granska juryns sammansättning och agerande (t. ex. AB 1832-02-21). Stundom anförde han också principiella invändningar mot jurysystemet: "... det är i högsta grad betänkligt, att utan all appell anförtro domsrätten över medborgares liv och ära åt en samling personer, som icke äro skyldiga att redovisa för grunderna till sina domar och kanske ofta icke äro i stånd göra sig själva reda därför. Ännu betänkligare bliver dock detta, om man lyckas intala dem, att de äga moralisk rätt att döma efter godtycke och efter behag extendera eller inskränka de lagställen, som skola tillämpas" (AB 1832-02-21).

I huvudsak synes Hierta dock ha varit positivt inställd till jurysystemet, och han tog det flera gånger i försvar i sin tidning och i riksdagen. Han framhöll dock vid ett tillfälle, "att det vore vida bättre, om här, såsom i andra länder, en stående lista på en mängd jurymän för ett visst tidskifte upprättades, varutur juryn för varje mål sedermera genom lottning finge uttagas" (AB 1833-11-15).

Genom de hårda uppörelserna om tryckfrihetsjuryn på 1830-talet fixerades ståndpunkter och argument på ömse håll för lång tid framåt. De konservativa ville antingen avskaffa juryn eller ge den en permanent, av parterna oberoende sammansättning. Liberalerna däremot slog principiellt vakt om jurysystemet. Det innebar inte, att de genomgående gillade systemets faktiska utformning; de kunde tänka sig reformer, som inte rubbade juryns karaktär av medborgerligt organ till tryckfrihetens skydd.

På 1840-talet genomfördes två reformer av indirekt intresse i samman-

hanget. 1840 avskaffades hovkanslersämbetet. Hovkanslerns tryckfrihetsvårdande uppgifter övertogs av justitiestatsministern, som blev chef för justitiedepartementet; 1876 ändrades titeln till justitieminister. 1845 avskaffades indragningsmakten. I riddarhusdebatten om förslaget vid 1840-41 års riksdag hade konservativa talare – bl. a. den tidigare hovkanslern von Hartmansdorff – utan framgång försökt aktualisera en reform av tryckfrihetsjuryn.

1850-talet

I början av 1850-talet aktualiserades på nytt inom kungahuset planer på tryckfrihetsinskränkningar, varvid även juryn skulle beröras. Planerna mynnade så småningom ut i en proposition (nr 84) till 1853-54 års riksdag.

Huvudtanken i propositionen var, att tryckfrihetsförordningen skulle berövas sin karaktär av grundlag. Ändringar i tryckfriheten skulle i framtiden kunna ske genom vanlig lagstiftning, dvs. genom *ett* samstämmigt beslut av k. m:t och riksdagen. Juryns fortsatta existens skulle visserligen grundlagsskyddas genom ett kort omnämnande i regeringsformen men en förändring av juryns sammansättning aviserades. Något förslag härtill fanns dock inte i propositionen, som över huvud var ytterst knapphändig. Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget (nr 21).

På liberalt håll väckte propositionen farhågor för tryckfrihetens bestånd. I konstitutionsutskottet reserverade sig bl. a. rådmän A.W. Björck, ledande liberal ledamot av borgarståndet. Han förklarade sålunda, "att tryckfriheten visar sig fullt jämförlig med folkets frihet och rätt att i styrelsen och lagstiftningen deltaga; och liksom denna sistnämnda rätt utgör ett av samhällsfördragets förnämsta villkor och ändamål, så måste ock tryckfriheten vara ett lika viktigt föremål för samhällsfördragets bestämmande". Om det detaljerade grundlagsskyddet för juryn avskaffades befarade Björck, att den kunde komma att tillsättas "av konungens befallningshavande och överståthållaren eller ock av andra administrativa eller polismyndigheter".

I prästeståndet förklarade domprosten J.H. Thomander, att en tryckfrihetslag inte kunde skydda den enskilde mot orättvisa anfall: "Detta onda, som ej låter sig på det föreslagna sättet sig avhjälpa, är en nödvändig följd av tryckfriheten. Dock må man därför icke avskaffa denna frihet. Därav skulle vida större olägenheter uppstå" (Prst 6 s. 259).

Konstitutionsutskottets förslag förklarades vilande till 1856-58 års riksdag. Vid denna riksdag avslogs det av alla stånden. Knappt en röst höjdes under debatterna till dess försvar. Till och med ett par statsråd, som något år tidigare hade tillstyrkt framläggandet av den kungliga propositionen, tog i försiktiga ordalag avstånd från förslaget. Även konstitutionsutskottets ordförande förklarade, att han hade ändrat ståndpunkt sedan föregående riksdag. Kungahusets och regeringens nederlag i tryckfrihetsfrågan var allom uppenbart (Ad 2 s. 591 ff.).

Redan vid samma riksdag återkom konstitutionsutskottet (nr 36) med ett förslag till reform av tryckfrihetsjuryn. Den största svagheten med det gällande systemet var enligt utskottet parternas rätt att tillsätta jurymän.

Juryr borde i stället utses genom lottning med utgångspunkt från en lista över personer, valda för en viss tid.

Förslaget gick ut på att konstitutionsutskottet och lagutskottet vid varje riksdag gemensamt skulle välja 60 personer, bosatta i Stockholm eller dess närhet. Tryckfrihetsmålen skulle handläggas vid hovrätterna. Sedan parterna ev. hade anfört jäv mot något namn på den utskottsvalda listan, skulle hovrätten genom lottning utse en jury om tolv ledamöter. För fällande juryutslag skulle det krävas två tredjedelars majoritet.

Konstitutionsutskottets förslag var inte enhälligt. Flera reservanter krävde, att juryr skulle utses med lokala val som grund. I alla fyra stånden synes det ha rätt bred enighet om att det gällande jurorsystemet inte var bra men att utskottsförslaget var sämre.

På riddarhuset påpekade W.F. Dalman, att majoriteten inom de båda riksdagsutskotten kunde lägga beslag på alla de 60 namnen på den föreslagna jurymannalistan. Följden måste i politiskt anstruktura tryckfrihetsmål bli, att stånden fram till nästa riksdag kunde bestämma hur dessa mål skulle avgöras (Ad 9 s. 46).

Konstitutionsutskottets förslag till reform av tryckfrihetsjuryr föll i alla stånden.

Händelserna vid 1856-58 års riksdag kan sägas markera en vändpunkt i den svenska tryckfrihetspolitikens utveckling sedan 1815. För kungahuset och dess närmaste politiska omgivning stod det hädanefter klart,

– att det var utsiktslöst att lägga fram regeringsförslag, som kunde tolkas som försök att inskränka tryckfriheten och följaktligen

– att förslag om att avskaffa tryckfrihetsjuryr inte längre var gångbara. En reformering av juryr kunde däremot tänkas, men riksdagen var uppenbarligen på sin vakt mot förslag, som kunde rubba juryrs av statsmakterna oberoende ställning. Tryckfrihetsförordningens grundlagskaraktär måste stå fast.

Åren kring 1870

Kring 1870 aktualiserades i riksdagen på nytt frågan om tryckfrihetsjuryrs sammansättning och uppgifter. 1869 väckte S.A. Hedlund, redaktör för *Handelstidningen* i Göteborg, i andra kammaren en motion (nr 343) med förslag till en fullständig omarbetning av TF. I fråga om juryr föreslog han, att man i varje stad enligt samma grunder som vid andrakammarval skulle välja 25-100 jurymän. Av dem skulle för varje mål nio lottas ut och bilda juryr. Denna skulle även avgöra frågan om vem som var ansvarig för ett begånget tryckfrihetsbrott.

En motion med likartat syfte vad juryr beträffar väcktes i första kammaren (nr 52).

Konstitutionsutskottet (nr 14) tog inte fasta på motionärernas önskemål. Det ansåg sig inte kunna föreslå en förändring i juryrs sammansättning, "om vilken meningarna icke för närvarande kunna förenas".

Utskottets ställningstagande kritiserades i andrakammardebatten (IV s. 506) av Hedlund som hävdade, att om något i TF var bristfälligt, så var det jurytillsättningen. Kamrarna fattade olika beslut om utskottsbetänkandet; någon tryckfrihetsreform kom därför inte till stånd.

Från en speciell synpunkt innebar behandlingen av tryckfrihetsfrågorna vid 1869 års riksdag något nytt. Redan tidigare hade framträdande publicister som Lars Johan Hierta och W.F. Dalman spelat en aktiv roll i riksdagsdebatterna i ämnet, men initiativen hade kommit från annat håll. Hedlunds aktion var däremot ett förslag från journalistisk sida till totalrevision av TF: Hedlund knöt i motionen betecknande nog an till överläggningarna vid det första publicistmötet 1868. Journalisterna började på allvar träda in på den politiska scenen som påtryckningsgrupp i tryckfrihetsfrågor.

Vid 1871 års riksdag lade konstitutionsutskottet (nr 7) på eget initiativ fram ett förslag till en ny TF. Till juryn hade utskottet en principiellt positiv inställning men såg två svagheter i det gällande systemet:

- att juryn nybildades för varje särskilt mål och
 - att parterna var för sig hade rätt att utse en tredjedel av ledamöterna.
- Konstitutionsutskottet tog kraftigt avstånd från 1856-58 års förslag om en riksdagsvald centraljury. Enligt utskottet var detta förslag "förutom andra brister så stridande icke blott mot vår rättegångsordnings grundsatsar om laga domstol i brottmål utan vad värre är mot den konstitutionella grundsats, som ej vill veta av någon representationens inblandning i domaremakts funktion, att den numera knappast torde räkna någon anhängare".

Konstitutionsutskottet föreslog i stället,

- att landstingen jämte stadsfullmäktige i städer utanför landsting årligen skulle välja en jurymannakår om minst 25 personer,
- att domstolen ur denna kår genom lottning skulle utse en jury om nio ledamöter för varje tryckfrihetsmål,
- att parterna inte längre skulle ha någon uteslutningsrätt men väl rätt att anföra jäv mot de utlottade och slutligen
- att juryn även skulle avgöra frågan om vem som var ansvarig för brottet.

Inom utskottet fanns flera reserver, bland dem Arvid Gumaelius, redaktör för Nerikes Allehanda, och Lars Johan Hierta. Gumaelius vände sig mot förslaget, att juryn skulle utses av "penningvalda" och därmed konservativa kommunala församlingar. Han ville i stället, att jurymännen antingen skulle utses genom lottning bland de till andra kammaren röstberättigade eller också direktväljas i samband med andrakammarvalen i städerna. I detta syfte yrkade han återremiss till utskottet. Hierta instämde i en annan reservation med likartade synpunkter.

I kammardebatterna fick konstitutionsutskottet erkännanden för sitt ambitiösa grundlagsförslag men också kritik på enskilda punkter, särskilt den om juryn. Liberala publicister som Adolf Hedin, Gumaelius och Hierta kritiserade förslaget om juryns tillsättning inräknat sloandet av parternas uteslutningsrätt. De yrkade på återremiss till utskottet, och kammaren biföll yrkandet.

Första kammaren däremot antog preliminärt de flesta punkterna i utskottsförslaget. Konstitutionsutskottet fick emellertid inte tid att före riksdagens slut vidta någon åtgärd med anledning av återremissen. Förslaget hade därmed fallit.

Vid 1872 års riksdag återkom konstitutionsutskottet med ett nytt, fullständigt grundlagsförslag som visade, att man hade tagit intryck av kritiken. Vad jurymannakåren beträffar, skulle den enligt utskottet utses av

landstingen, i städerna utanför landsting dock av de till andra kammaren röstberättigade genom indirekta val. Juryn föreslogs inte få handlägga frågan om ansvarighet.

Inte heller denna gång var konstitutionsutskottet enhälligt. Flera reservanter vände sig mot det föreslagna sättet att utse jurymän; sålunda upprepade Gumaelius sitt förslag om direktval. I kamrarna hade utskottet ingen framgång. Andra kammaren avlog förslaget; juryn behandlades förhållandevis litet under debatten. Första kammaren antog vissa paragrafer och återremitterade andra. Därmed hade frågan fallit.

Efter konstitutionsutskottets nederlag vid 1872 års riksdag skulle det dröja ett femtontal år, innan ett nytt förslag till totalrevision av tryckfrihetsförordningen lades fram i riksdagen. Vad juryn beträffar, förekom det under perioden inte heller förslag om partiella reformer.

1880-talet

Precis som under 1830-talet aktualiserades under 1880-talet frågan om juryns ställning dels genom åtskilliga tryckfrihetsåtal, dels genom reformförslag i riksdagen.

Ett livligt uppmärksammat åtal väcktes 1884 mot novellsamlingen *Giftas del I*, där August Strindberg hade fällt några drastiska anmärkningar om nattvarden. Justitieminister Nils von Steyern anbefalldes åtal för gäckeri av sakramenten, men juryn frikände Strindberg. Åtalet kunde ses som ett uttryck för antiliberala strömningar; i motsvarande mån var juryutslaget en seger för tryckfriheten.

Vid 1887 års A-riksdag lade von Steyern fram en proposition (nr 21) med förslag till en ny TF. Om juryn förklarade han, att det rådde stor enighet om att tillsättningsmetoden inte var tillfredsställande. Kritiken hade särskilt gällt parternas rätt att utse ledamöter. Departementschefen hade dock på denna punkt resignerat om möjligheterna att driva igenom en mera genomgripande reform.

Departementschefen nöjde sig därför med att föreslå,

- att rådhusrätterna skulle välja en jurymannakår,
- att de för varje tryckfrihetsmål ur denna kår skulle ta ut fem personer genom lottnings,
- att parterna därefter inom eller utom kåren skulle föreslå sex personer var,
- att vardera parten hade rätt att utesluta ett av rättens och, vilket innebar en ökning, tre av motpartens namn,
- att de återstående nio ledamöterna skulle utgöra juryn och slutligen
- att jury inte skulle vara obligatorisk: parterna skulle kunna överlämna målet direkt till rätten för avgörande, om de var eniga om det.

Vad tryckfrihetsjuryn beträffar, gick von Steyerns reformförslag knappast i antiliberalt riktning. Det gjorde däremot andra punkter i propositionen. Särskilt gällde detta ett tillägg till TF:s brottskatalog, varigenom uppmaning till våld på person eller egendom kriminaliserades – en formulering, som öppnade möjligheter att tysta socialistisk samhällskritik.

TF-propositionen kom aldrig att behandlas av riksdagen. I mars 1887 utlystes nyval till andra kammaren, och riksdagsarbetet avbröts. Vid

B-riksdagen samma år återkom regeringsförslaget inte. Däremot genomfördes under de närmaste åren vissa partiella reformer; sålunda infogades det nyssnämnda tillägget i brottskatalogen.

Mot slutet av 1880-talet aktualiserades juryns ställning på annat sätt. Våren 1888 inledde den nye justitieministern P. A. Bergström en åtalsskampanj, som främst riktade sig mot socialdemokratiska tidningar. Inom några månader hade ett tiotal åtal väckts. Åtalpunkterna gällde smädelser mot riksdagen och andra myndigheter liksom mot ämbetsmän men till avsevärd del också olika religionsbrott. Det sistnämnda hängde samman med den dåtida socialdemokratins starkt kristendomsfientliga inställning, förstärkt av kontakterna med den s. k. utilistiska fritänkarrörelsen.

Vid en bedömning i efterhand ter sig åtminstone en del av åtalen förklarliga. De socialdemokratiska tidningarna förde ett hårt språk. Inte minst torde de antireligiösa artiklarna ha verkat stötande, inte bara på konservativa läsare. Ett bevis för detta är, att Viktor Rydberg – traditionellt ansedd som vän av vidsträckt tryckfrihet – som juryman bidrog till det fällande utslaget i ett hädelsemål mot Social-Demokratens ansvarige utgivare Hjalmar Branting.

Inte desto mindre kan tryckfrihetsåtalena ses som ett led i en politisk kampanj mot den socialistiska rörelsen. Inte minst vissa aktioner mot religionsbrott pekar i den riktningen. Vanligen tillämpade de tryckfrihetsvårdande myndigheterna momentet

– hädelse mot Gud eller gäckeri av Guds ord eller sakramenten.

I några fall grep man däremot till det brottskatalogmoment som avsåg – förnekelse av en Gud och ett liv efter detta eller av den rena evangeliska läran.

I de sistnämnda fallen var åtalens karaktär av politisk förföljelse uppenbar. Det angivna momentet saknade motsvarighet i 1864 års strafflag: muntlig gudsförnekelse var alltså inte längre straffbar. I linje med detta hade von Steyern i 1887 års TF-proposition – som eljest snarast var antiliberal – utan omsvep föreslagit, att momentet skulle utgå. Bestämmelsen hade länge ansetts vara obsolet; den torde inte ha tillämpats sedan åtalet mot Geijer 1821.

Juryn fällde de socialdemokratiska och utilistiska publikationerna i åtskilliga mål om också inte i alla. Straffen blev i flera fall fängelse, dock inte för gudsförnekelse.

Någon principiell kritik av jurysystemet synes de fällande utslagen inte ha gett upphov till på socialdemokratiskt håll. Däremot noterade man, att de tryckfrihetsvårdande myndigheterna – troligen av "rädsla" för juryn – ibland underlät att åtala förgrifliga skrifter. När dessa sedan lästes upp på möten, skred i stället de vanliga åklagarna till aktion. Sannolikt bedömde man därför på vänsterhåll trots allt juryn som en tillgång för tryckfriheten.

Under 1889 ebbade åtalsskampanjen ut. Det skulle därefter dröja närmare 20 år, innan tryckfrihetspolitiken på nytt blev en stor fråga.

Åren kring 1910

Precis som under 1880-talet aktualiserades kring 1910 frågan om juryns ställning dels genom åtskilliga tryckfrihetsåtal, dels genom ett förslag – denna gång ett kommittébetänkande – till ny tryckfrihetsförordning.

Den drivande kraften bakom åtalskampanjen var Albert Petersson, justitieminister i Arvid Lindmans högerregering 1906-11. Sammanlagt torde han under perioden ha anbefallt något tiotal åtal. Härtill kom politiskt anstrukna aktioner från privatpersoner, inte sällan strejkbrytare.

En stor del av de offentliga åtalen gällde antimilitaristiska skrifter. Åtalsrubriceringen var då vanligen

– uppmaning till myteri eller uppror eller till våld å person eller egendom.

Det mest uppmärksammade fallet gällde ett flygblad med överskriften "Tänk först – handla sedan!" Det innehöll väsentligen en maning av Leo Tolstoj till soldater att inte skjuta på revolterande arbetare.

Även andra åtalspunkter förekom:

– hädelse,

– lastligt yttrande om den regerande konungens höga person eller gärningar,

– smädliga uttryck om rikets ämbets- och tjänstemän i och för ämbetet,

– framställning som sårar tukt och sedlighet.

De åtalade publikationerna hörde i regel hemma på det socialdemokratiska partiets vänsterflygel eller till vänster om den. Inte sällan använde man ett hårt, för att inte säga rått språk, som väckte ovilja även på vänsterhåll; två av de radikalaste skribenterna uteslöts för övrigt ur SAP under perioden. Mot denna bakgrund var det knappast förvånande, att juryutslagen i många mål blev fällande. Mera anmärkningsvärt får det sägas vara, att även "Tänk först – handla sedan!" fälldes. I åtskilliga fall blev straffen fängelse eller straffarbete. Å andra sidan frikände juryn i några uppmärksammade mål.

Lika litet som under 1880-talet synes de fällande juryutslagen ha framkallat någon principiell kritik av jurysystemet på socialdemokratiskt håll. Tvärtom konstaterade man belåtet, att de tryckfrihetsvårdande myndigheterna ingalunda alltid "vågade" skrida till aktion – uppenbarligen av hänsyn till juryn. En mängd vänstertidningar kunde sålunda utan påföljd trycka av det tolstojska flygbladet.

Åtalskampanjen gav flera gånger eko i riksdagen. I remissdebatten 1909 i andra kammaren (AK nr 5 s. 2 ff.) gick den socialdemokratiska partiledaren Hjalmar Branting till storms mot justitieminister Petersson.

Branting medgav i och för sig, "att den form, som man emellanåt valt för den antimilitaristiska propagandan, givit fog för fullt berättigade anmärkningar och emellanåt burit spår av ett okynne, som måste verka utmanande på den allmänna meningen". I huvudsak vidhöll han emellertid den socialdemokratiska kritiken mot "systemet Petersson". Av myndigheternas ingripanden angrep han särskilt skarpt domen mot det tolstojska flygbladet, vilket han läste upp i kammaren.

Justitieminister Petersson tog i andrakammardebatten tryckfrihetspolitiken i försvar. Han medgav dock, att straffen i några fall kunde te sig orimligt hårda: "Men det är ju så illa ställt hos oss, att juryn även skall rubricera brottet och angiva det lagrum, efter vilket straffet skall utmätas, utan att det juridiska elementet i domstolen har någon möjlighet att där göra sig gällande. Detta borde – synes mig – öppna ögonen för nödvändigheten av en rimlig omläggning av vår tryckfrihetsprocess och vårt juryförfarande."

Justitieministern erinrade vidare om att föregående års riksdag hade anhållit om utredning av olika punkter i TF, däribland juryn. Han framhöll att

det var viktigt, att detta reformarbete snarast möjligt kom igång.

Som justitieministern påpekade, hade tryckfrihetsfrågorna aktualiserats vid 1908 års riksdag. I en motion (AK nr 10) hade den liberale borgmästaren Albin Ahlstrand tagit upp tillsättningen av jurymän. Han föreslog, att landstingen jämte stadsfullmäktige i städer utanför landsting skulle välja en jurymannakår. Ur denna kår skulle rätten genom lottning ta ut femton personer, av vilka parterna skulle ha rätt att utesluta tre var. De återstående nio skulle utgöra juryn.

I anledning av motionen tillstyrkte konstitutionsutskottet (nr 18) en anhållan till regeringen om utredning och förslag för att avhjälpa bristerna i tryckfrihetsjuryns organisation. Utskottet tillstyrkte vidare (nr 17) utredning av frågan om och i vilken mån justitieministern borde befrias från sin befattning med tryckfrihetsåtalet. Däremot avstyrkte utskottet (nr 19) utredning med sikte på en totalrevision av TF. Kamrarna följde utskottet utan nämnvärd debatt.

Den av riksdagen begärda utredningen tillsattes på hösten 1909. Ordförande blev landshövdingen och riksdagsmannen Gustaf Rudebeck, övriga ledamöter processrättsprofessorn Nils Alexanderson, häradshövdingen och riksdagsmannen Theodor af Callerholm och förre redaktören för Stockholms-Tidningen Adolf Hallgren. Rudebeck var högerman, de övriga liberaler.

Av ledamöterna var särskilt Alexanderson expert på tryckfrihetsfrågor. Han hade ett par år tidigare gett ut en bok i ämnet, *Föreläsningar öfver den svenska tryckfrihetsprocessen*. Han hade där ställt sig starkt kritisk till den dåvarande utformningen av juryn:

”Vår svenska tryckfrihetsjury är en i flera hänseenden mycket egendomlig och – föga lyckad avart. Så redan beträffande sättet för dess bildande. Medan man utomlands upprättat för viss period, t. ex. årsvis, listor på till jurymannaskap tillgängliga personer – listor framgångna t. ex. genom kommunala val eller efter fasta regler utdragna ur mantals- eller röstlängder – och därur efter behov utväljer – t. ex. genom lottning – en jury för en särskild process, rättegångsdag eller rättegångstermin, så sammansättes däremot vår jury genom att vardera processparten och domstolen nämner var för sig ett antal ledamöter, därvid nästan alldeles obundna i sitt val. Huru förkastlig denna anordning är att låta åklagare och tilltalad utnämna domare över frågan: brottslig eller icke? – det ligger i öppen dag.

Och i det man låter domstolen delta i juryns sammansättning, låter dess val vara ’tungan på vågen’, har man på en bakväg släppt in vad juryinstitutet just skulle hålla ute, misstron till rättsskipningens oväld i den konflikt mellan samhällsstyrande makt och medborgerlig frihet, vartill särskilt en tryckfrihetsprocess rörande ett publikt brott så lätt formar sig inför den allmänna opinionens öga” (s. 148 f.).

Kommitténs betänkande var färdigt i slutet av 1912. Det var i stor utsträckning Alexandersons verk. Kommittén förklarade inledningsvis, att behövligen reformer inte lät sig genomföras inom ramen för 1812 års tryckfrihetsförordning. En totalrevision var nödvändig:

”Den ärevärdiga omklädnaden för vår tryckfrihetsrätt är nämligen, med alla sina brister och sin för rättspraktiken föga ägnade teknik, dock ett

helhetsverk – men också ett helhetsverk av synnerligen ömtålig beskaffenhet ... Att bära händer på en så skör klädnad är ett allt för vanskligt företag. Den låter sig icke upplappas; den måste lämnas så gott som orörd eller ersättas med en ny” (s. 45).

Kommittén hade alltså valt den sistnämnda metoden. Särskilt i redaktionellt avseende hade därvid 1887 års förslag fått tjäna som en utgångspunkt.

Det gällande rättegångssystemet var enligt kommittén behäftat med tre grova brister:

- ”1. Parterna äga själva ett direkt, positivt inflytande på juryns sammansättning.
2. Juryn uttages ej ur en på förhand befintlig jurykår, utan valet sker fritt för ett särskilt, redan anhängigt mål.
3. Juryns konstituerande drager i regel långt ut på tiden, förorsakande ett oftast mer än månadslångt dröjsmål mellan målets överlämnande till dom och domens avkunnande.”

Den första punkten var enligt kommittén ett oting av betänkligaste slag:

”Ty att i rättegång om brott och straff parterna själva fritt utse sina domare är grovt stötande för en sund rättskänsla och måste förbli så även för den, som i denna punkt förslöts av en hundraårig vana. Det är därjämte ock i sin princip liksom sin faktiska tillämpning ägnat att svårt nedsätta statens auktoritet som upprätthållare av lag och aktning för lag ... Att domar i mål rörande ’åsiktsförbrytelser’ i mindre grad än andra förmå tillvinna sig auktoritet inom samhället i dess helhet ligger i sakens natur, ehuru just juryinstitutets uppgift bl. a. ligger i att motverka detta förhållande. Men alldeles oberoende av denna faktor och utanför de områden, där densamma äger någon giltighet, har tryckfrihetsjuryns utslag sjunkit betänkligt i anseende” (s. 111 ff.).

Enligt betänkandet borde tryckfrihetsjuryn utses genom utlottning ur en permanent jurymannakår. Denna kår borde varken direktväljas av medborgarna eller utses av kommunala församlingar – det skulle ge tillsättningen en prägel av valstrid och undergräva juryns anseende för opartiskhet:

”Kommitterade äro för sin del övertygade att den tryggaste garantin härutinnan vinnes genom att överlämna utväljandet av jurykåren åt *domstolen själv*” (s. 115 ff.).

Kommittén föreslog därför,

- att rådhusrätten i Stockholm skulle utse en jurymannakår om 60 personer, rådhusrätterna i residensstäderna och övriga städer med minst 20 000 invånare en jurymannakår om 40 personer vardera,
- att domare, åklagare, tjänstemän inom centrala statsförvaltningen, landsstaten och polisen liksom präster och journalister inte skulle vara valbara,
- att domstolen genom lottning skulle ta ut sexton personer ur jurymannakåren,
- att parterna därefter skulle ha rätt att utesluta tre namn var,
- att de återstående tio ledamöterna skulle tas ut till tjänstgöring, en av dem som reserv; juryn skulle sålunda alltfört bestå av nio ledamöter (s. 31 ff.).

Kommitténs betänkande var inte enhälligt. Hallgren avgav ett omfattande särskilt yttrande, med nutida terminologi en reservation. Han ifrågasatte till att börja med behovet av en totalrevision av TF. Vidare hade han såväl principiella som punktbetonade anmärkningar mot majoritetens förslag.

I fråga om tryckfrihetsjuryn menade Hallgren, att det gällande tillsättningsförfarandet var "synnerligen principvidrigt". Så långt, men bara så långt, var han enig med majoriteten. Enligt hans eget förslag skulle juryn utses inom hovrättsområden eller län; de i målen tjänstgörande yrkesdomarna skulle komma från hovrätterna. Jurymannakåren kunde förslagsvis för varje län utses av en valnämnd, bestående av landstingets ordförande, en av länets domhavande och stadsfullmäktiges ordförande i länets residensstad (s. 287 ff.).

Våren 1913 sändes kommittébetänkandet på remiss. Åtskilliga remissinstanser, bland dem Svea hovrätt, tillstyrkte majoritetens förslag till utseende av tryckfrihetsjuryn. Justitieombudsmannen ansåg däremot för sin del att det var ofrånkomligt, att juryn utsågs genom val av folket på ett eller annat sätt.

Inom Publicistklubben tillsatte styrelsen en kommitté, som tillsammans med representanter för Tidningsutgivareföreningen, Vänsterpressföreningen, Högerpressföreningen och Socialdemokratiska pressföreningen fick i uppdrag att utarbeta ett remissyttrande. Arbetet kom att utföras av Hjalmar Branting, Social-Demokraten, Karl Hildebrand, Stockholms Dagblad, Otto v. Zweigbergk, Dagens Nyheter, och PK:s sekreterare V. Bergendahl.

Pressorganisationernas remissyttrande krävde i första hand uppskov med den fortsatta behandlingen av frågan om en reformering av TF. Man önskade, att det föreliggande betänkandet skulle behandlas i sammanhang med ett väntat förslag till lag om illojal konkurrens, ett förslag som skulle kunna påverka tryckfrihetslagstiftningen på vissa punkter. Beträffande jurysystemet förklarade pressorganisationerna, att de varken kunde tillstyrka majoritetens eller reservanten Hallgrens förslag. Med hänsyn till sin allmänna ståndpunkt till den planerade reformen gick man emellertid inte närmare in på frågan.

Pressorganisationernas avvaktande, för att inte säga negativa hållning torde ha varit den viktigaste orsaken till att 1912 års förslag inte lades till grund för en proposition. Frågan om en reformering av TF ställdes på nytt på framtiden. Det skulle dröja närmare 20 år, innan frågan åter togs upp på statsmaktsnivå.

Inom pressorganisationerna hölls däremot tryckfrihetsfrågorna levande. Hösten 1922 diskuterade Publicistklubben ingående tryckfrihetsjuryn. Inledare var Waldemar Skarstedt, Falu-Kuriren, och Nils Alexanderson. Skarstedt menade, att domstolarna i småstäderna utsåg jurymän efter politiska värderingar: "Då rätten ändå vid straffmätningen skall taga ställning till den åtalade artikelns beskaffenhet, kunde den lika gärna få döma om brottsligheten i det hela så bleve det åtminstone dömt under ämbetsansvar. Om juryn kunde reformeras, så att den bleve mera opartisk och opolitisk, borde dess förhandlingar också göras offentliga."

Alexanderson ansåg det vara förhastat att döma ut tryckfrihetsjuryn, därför att dess gällande skick var otillfredsställande: "Utan tryckfrihetsjury skulle antagligen den socialt politiska utvecklingen i Sverige fått ett betydligt

hetsigare och mera förgiftat förlopp. Det fria ordets valörer växla från tid till tid, och de juridiskt bildade domarna, hur bra de eljest kunna vara, torde i regel alltså för mycket behärskas av 'respectability' för att vara de lämpligaste bedömarena av huruvida någon i begagnandet av det fria ordet gått för långt eller ej."

Adolf Hallgren menade, att den svenska tryckfrihetsjuryn har varit ett värn för yttrandefriheten trots enstaka missgrepp. Precis som Alexanderson hade han dock anmärkningar att göra mot den gällande metoden att utse juryn. Anders Pers, Vestmanlands Läns Tidning, framhöll snabbheten i juryns rättsskipning som särskilt värdefull. Gustaf Stridsberg, Svenska Dagbladet, påpekade vikten av att domstolarna har hållits utanför de konflikter, som tryckfrihetsjuryn har haft att behandla.

1930-talet

I början av 1930-talet aktualiserades i riksdagen tryckfrihetsjuryns ställning genom motioner av den socialdemokratiska borgmästaren Carl Lindhagen. I anslutning till beslutet om en allmän rättegångsreform yrkade han på en omdaning av tryckfrihetsprocessen och "en rimlig domstolsorganisation".

Vid 1933 års riksdag vann Lindhagen i viss mån framgång: konstitutionsutskottet (nr 33) tillstyrkte en "utredning av frågan om möjligheterna att ombilda processen i tryckfrihetsmål, anhängiggjorda av enskilda, i sådan riktning, att större säkerhet för enskilda därigenom uppnås".

Kamrarna biföll utskottets utredningsyrkande. Särskilt i andrakammardebatten (AK nr 41 s. 32 ff.) riktades hårda angrepp mot jurysystemet.

Den socialdemokratiska juristprofessorn Vilhelm Lundstedt förklarade sålunda, att tidningarna, hur illvilliga och osannfärdiga de än var, praktiskt taget var straffria: "Juryinstitutionen gör det till ett fullkomligt hasardspel för målsägaren, som i en process riskerar att endast ytterligare förlora heder och anseende och dessutom en massa penningar. Därför nödgas han vanligen fördraga det lögnaktiga förtalet, fördraga reptilernas spott och spe, fördraga krypskyttarnas sårande projektiler."

Även journalister som högermannen Ivar Anderson, Östergötlands Dagblad, och socialdemokraten Frans Severin, Signalen, ställde sig kritiska till juryn. Severin förklarade, att han närmast var benägen att vilja avskaffa "denna ur rättssynpunkt mycket tvivelaktiga institution".

Andra journalister tog däremot jurysystemet i försvar. Sålunda menade redaktören för Arbetet, Allan Vougt (s) – som i utskottet hade reserverat sig för avslag på utredningsyrkandet – att det inte fanns någon anledning att ifrågasätta hela juryinstitutionens bestånd. Kommunisten Karl Kilbom, Folkets Dagblad Politiken, ansåg likaså, att det inte var något fel på institutionen som sådan. Däremot kritiserade han domstolarnas val av jurymän som politiskt styr: "Man utser i regel *högermän*, på sin höjd liberaler och folkfrisinnade."

Hösten 1933 effektuerade Karl Schlyter, justitieminister i Per Albin Hanssons socialdemokratiska regering, riksdagens beställning. Han tillsatte en kommitté, bestående av borgmästare Georg Bissmark, högerriksdagsman och tidigare justitieminister, fil. dr Sigurd Hansson, medarbetare i Handelstidningen i Göteborg, och den socialdemokratiska talmannen August Sävström. Bissmark blev kommitténs ordförande.

I slutet av 1934 framlade kommittén Betänkande angående tryckfrihetsprocessens ombildning (SOU 1934:54). Den förklarade inledningsvis, att det inte – som riksdagen i sin anhållan om utredning hade angett – hade varit möjligt att begränsa sig till tryckfrihetsmål, väckta av enskilda.

Det gällande svenska jurysystemet var enligt kommittén behäftat med djupgående brister. Förslaget syftade till att avlägsna de mest påtagliga av dem. Även efter en dylik reform skulle dock en del brister komma att kvarstå.

Jurysystemet leder ofta nog till slumpartade avgöranden, bl. a. eftersom vägledande prejudikat saknas, hette det i betänkandet: ”Att ett avgörande som träffas utan möjlighet till appell av en grupp vid dömande ovana lekmän stundom måste utfalla på ett sätt som kränker rättsmedvetandet lär aldrig kunna undvikas” (s. 47).

Kommittén framhöll vidare, att man under senare år på flera håll, även i journalistkretsar, hade aktualiserat tryckfrihetsjuryns avskaffande. Man borde dock betänka sig mer än en gång före ett sådant beslut. Att det förekom missbruk av tryckfriheten var obestridligt:

”Men det kan icke förbises, att mycket, som vid en strängt formell juridisk prövning kan te sig som ett överskridande av lagens för tryckfriheten utstakade ramar, från det allmännas sida måste godkännas som ett lojalt och önskvärt hävdande av samhällets intressen ... Men att utstaka gränserna för pressens befogenhet eller plikt att på ett sådant hårdhänt sätt gripa in i människors öden, är det vanskligaste av allt. Att våra allmänna domstolar i många tvivelaktiga fall skulle hava anledning känna sig tacksamma för att gränsdragningen skedde efter det särskilda fallets egenart av en nämnd bestående av kloka, sansade lekmän kan tagas för givet. Även från det allmännas synpunkt kan det anses innebära en viss fördel att ett lekmannelement får göra sin stämning hörd, då det gäller avgöranden av så stor vikt för samhället och de enskilda” (s. 48).

Kommittén ställde sig således avvisande till tanken att avskaffa tryckfrihetsjuryn. Den ville inte heller ta fasta på idéer om att juryn skulle förvandlas till en nämnd, som jämte rättens ordförande hade att avgöra inte bara skuldfrågan utan även utmätte straffet och dömde ut ev. skadestånd:

”Uppslaget faller på nödvändigheten att hemlighålla huru varje ledamot röstat. Vidgas lekmannelementens befogenhet att omfatta annat än den förstnämnda frågan måste deras vota i övriga frågor protokollföras, vilket innebär möjlighet för enskilda ledamöter att markera vilken ställning de intaga till själva skuldfrågan” (s. 49).

För kommittén återstod då endast möjligheten att föreslå partiella reformer av jurysystemet. Förslaget gick ut på

- att jurymannakåren skulle upprättas i städer utanför landsting och i residensstäderna,
- att kåren i Stockholm skulle bestå av 60 personer, i övriga städer av 40 personer,
- att hälften av jurymännen skulle utses av rätten, hälften av landstingen resp. – i städer utanför landsting – av stadsfullmäktige,
- att domare, åklagare, poliser, advokater liksom anställda vid tidningar och boktryckerier inte skulle vara valbara,

- att rätten genom lottning skulle ta ut elva personer ur jurymannakåren,
- att parterna därefter skulle ha rätt att utesluta två namn var; juryn skulle följaktligen bestå av sju ledamöter,
- att jury inte skulle vara obligatorisk,
- att det skulle ankomma på den tilltalade att yrka på medverkan av jury,
- att ett dylikt yrkande i mål om smädligt yttrande eller hotelse mot enskild person skulle avslås av rätten, om denna inte fann, att det förelåg särskilda omständigheter,
- att rättens ordförande eller domaren skulle vara närvarande under juryns överläggningar för att lämna upplysningar men avträda, innan skuldfrågan togs upp till slutlig prövning,
- att juryns beslut skulle fattas med enkel majoritet,
- att regeln om att tryckfrihetsmålen skulle underställas hovrättens prövning skulle utgå.

Allt som allt var detta ett ganska genomgripande reformförslag. Det präglades av en tydlig misstro mot juryn.

Under remissbehandlingen kritiserades kommitténs förslag till juryreform hårt från olika håll. Endast en minoritet av remissinstanserna ansåg sålunda den föreslagna metoden för tillsättning av juryn bättre än den gällande.

Vid 1936 års riksdag lade justitieminister Schlyter fram en proposition (nr 235) i tryckfrihetsfrågor. I fråga om juryn avvek propositionen starkt från kommittéförslaget.

Justitieministern slog fast, att tryckfrihetsjuryn inte borde avskaffas, i varje fall inte annat än i samband med en blivande reform av lekmannamedverkan i rådhusrätterna. Först när den frågan hade lösts, kunde man ta slutlig ställning till en mera djupgående förändring av juryn (s.37).

I avvaktan på den allmänna rättegångsreformen föreslog justitieministern endast mindre ändringar i fråga om juryn. Huvudpunkterna i propositionen var i detta avseende,

- att jurymannakåren skulle väljas av rådhusrätterna,
- att kåren i Stockholm skulle bestå av 80 personer, i Göteborg av 60 personer, i övriga städer av 40 personer,
- att rätten genom lottning skulle ta ut sju personer ur jurymannakåren,
- att parterna därefter inom eller utom kåren skulle föreslå tre personer vardera,
- att var och en av parterna hade rätt att utesluta ett av rättens och ett av motpartens namn,
- att de återstående nio ledamöterna skulle utgöra juryn,
- att jury inte skulle vara obligatorisk: parterna kunde samfällt överlämna målet till rättens avgörande,
- att regeln om underställning skulle utgå (s. 5).

Som justitieministern själv påpekade, fanns det klara likheter mellan 1936 och 1887 års regeringsförslag i fråga om juryn.

Konstitutionsutskottet (nr 42) tillstyrkte i allt väsentligt justitieministerns förslag. Utskottet var inte enigt. Reserverter från olika partier ville i huvudsak behålla den gällande metoden för domstolens val av juryledamöter. En av dessa reserverter, advokaten C.P. Ossbahr (h), hade helst velat

avskaffa juryn. I förstakammardebatten uppgav en talare, att när principfrågan avgjordes i utskottet, hade elva ledamöter röstat för jury och nio emot.

I förstakammardebatten (nr 39 s. 33 ff.) utvecklade justitieminister Schlyter ytterligare sina synpunkter på jurytillsättningen. Han menade, att inte ens de juryledamöter, som enligt den gällande ordningen tillsattes av domstolen, kunde anses ha tillkommit på ett fullt opartiskt sätt: "Dessa utses av domstolen just för detta särskilda mål, och jag tror, att alla här närvarande någon gång ha haft tillfälle att göra den reflexionen, när de sett hur en domstol har utsett jurymän för ett visst mål, att man där bakom har kunnat skönja avsikten, hur målet skall bedömas." I första kammaren försvarades jurysystemet och regeringsförslaget vidare av exempelvis Fredrik Ström, Social-Demokraten.

Också i andrakammardebatten (nr 40 s. 119 ff.) uppträdde Schlyter till försvar för propositionen. Jurysystemet angreps från olika håll. Juristprofessorn Åke Hassler framhöll, att det saknas rättsmedel mot juryns avgörande:

"Det sista måste man betrakta som en avgörande invändning mot systemet. Det kan aldrig bli någon verklig rättssäkerhet, så länge juryn är första och sista instans, och det kan icke åstadkommas någon enhetlighet i rättsskipningen. Säkerheten är ju i alla fall det främsta och viktigaste kravet i all rättsskipning."

Hassler uttryckte förhoppningen, att tryckfrihetsjuryn skulle kunna avskaffas i samband med den kommande rättegångsreformen. Även Frans Severin hävdade – liksom 1933 – att juryn borde försvinna.

Kamrarna biföll preliminärt utskottets och därmed i allt väsentligt propositionens förslag till reform av tryckfrihetsjuryn. Våren 1937 antogs grundlagsändringarna slutgiltigt av statsmakterna. Bortsett från en detaljjustering 1870 var detta den första reformen av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om juryn sedan 1818.

Vid 1937 års riksdag kompletterades grundlagsändringarna genom en särskild lag (nr 118) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. Där samlades de processrättsliga regler, som i samband med reformen hade brutits ut ur TF.

Andra världskriget

Under andra världskriget såg sig de svenska statsmakterna nödsakade att på olika sätt inskränka tryckfriheten, väsentligen i utrikespolitiskt avseende. Initiativen till denna antiliberala politik kom från första statsmakten, dvs. fram till december 1939 en koalitionsministär bestående av socialdemokrater och bondeförbundare, därefter en samlingsregering med företrädare för de fyra stora partierna, i båda fallen med Per Albin Hansson som statsminister.

Ansvarig för tryckfrihetspolitiken var i första hand justitieministern 1936–43 K. G. Westman, som representerade bondeförbundet. I samlingsregeringen samrådde han främst med utrikesministern, yrkesdiplomaten Christian Günther. Bakgrunden till regeringsingripandena var i första hand allvarliga farhågor för att en alltför skarp presskritik mot diktaturstaterna

skulle kunna leda till utrikespolitiska förvecklingar. Dessa farhågor gällde särskilt förhållandet till Hitler-Tyskland.

I sin tryckfrihetspolitik anlitade regeringen till att börja med åtalsvapnet: justiteminister Westman anbefalldes justitiekanslern att skrida till aktion i ett flertal fall. Åtalsrubriceringen var i regel

– smädliga, förgripliga eller till osämja med främmande makter syftande omdömen och yttranden om samtida nationer eller stater, med vilka riket är i fredligt förhållande, om deras varande överhet, regering och regerings-sätt, höge ämbetsmän och sändebud, inre eller yttre förhållanden, företag eller underhandlingar.

Vid sidan av tryckfrihetsåtalen grep regeringen till andra metoder: konfiskation utan rättegång och vidare lagstiftning om förbud för vissa publikationer att transporteras med offentliga kommunikationsmedel liksom – efter grundlagsändringar – lagstiftning om censur. Den sistnämnda lagstiftningen sattes dock aldrig i kraft.

Tryckfrihetsåtalen omfattning och resultat framgår av nedanstående uppställning:

<i>År</i>	<i>Fällande</i>	<i>Friande</i>	<i>Totalt</i>
1939	17	2	19
1940	3	12	15
1941	6	5	11
1942	5	3	8
1943	2	0	2
S:a	33	22	55

Åtalen gällde till stor del ytterlighetsorgan av kommunistiskt eller nazistiskt slag. Även andra politiska riktningar drabbades dock. Det demokratiska kamporganet Trots Allt! med socialdemokraten Ture Nerman som redaktör åtalades sålunda tre gånger och fälldes en gång. Straffen blev ibland fängelse, i Nermans fall i tre månader.

Tryckfrihetsåtalen ledde till en livlig debatt, som också kom att gälla juryinstitutionen. Den av samlingsregeringen tillsatta kommitté, som hade till uppgift att förbereda lagstiftningen om transportförbud och om censur, ifrågasatte rent av juryns värde under krigstid:

”Såsom garanti för rättvisa åttalade, som tillhöra en samhällsfientlig eller starkt oppositionell riktning, torde under en genom kriget uppjagad stämning juryn i allmänhet äga ringa eller intet värde. Man kunde på dessa skäl ifrågasätta att för krigstid hänföra tryckfrihetsmål under det vanliga brottmålsförfarandet. Även detta lär emellertid under krig bliva utsatt för sådana störningar och svårigheter, att måhända ej mycket skulle vara vunnet genom en sådan ändring av tryckfrihetsförordningen. De sakkunniga ha följaktligen ansett sig icke böra framlägga förslag därom.”

Detta uppslag tycks dock inte ha beaktats i den fortsatta debatten kring tryckfrihetsjuryn.

I riksdagen ventilerades samlingsregeringens åtalpolitik tämligen ingående under remissdebatten i januari 1940 (FK nr 3 s. 1 ff., AK nr 3 s. 1 ff.). Statsminister Per Albin Hansson framhöll, att regeringens maningar till pressen om återhållsamhet i de utrikespolitiska kommentarerna inte hade haft tillräcklig effekt:

”Detta har tvingat regeringen att beordra en hel rad av åtal – ingen tror väl att vi göra det med glädje – och det har även tvingat oss att överväga, om icke regeringen måste skaffa sig i sin hand ytterligare maktmedel för att behärska detta område. Lika bestämt som jag säger, att min kärlek till tryckfriheten är tillräckligt stark för att jag inte skall vara med om ett onödigt intrång, lika bestämt säger jag, att vill inte svensk press taga tillräcklig hänsyn till svenska intressen, så måste svensk ledning se till, att denna press icke gör landet skada.”

Liknande synpunkter framfördes av justitieminister Westman. Juryns roll berördes under debatten i anslutning till två aktuella fall, dels det fällande utslaget mot Trots Allt!, dels det friande utslaget i ett mål mot den liberala Eskilstuna-Kuriren, som hade åtalats för smädelse mot Hitlers Tyskland och Stalins Ryssland. Justitieministern förklarade, att han i samråd med utrikesministern hade anbefallt åtal i det sistnämnda fallet för att inför utländska makter kunna visa, att den svenska regeringen hade handlat inom grundlagens gränser:

”Regeringen har i varje fall genom att anställa åtalet visat, att angreppen icke ske med dess goda minne och icke ingå i regeringens politik. Sedan får det ju vara svenska folkets sak att juryn har åtagit sig ansvaret för att anse, att Sverige befinner sig i det läget att dylika skrivelser kunna vara tillåtna.”

I debatten kritiserades samlingsregeringens åtalspolitik av enstaka folkpartister, socialdemokrater och kommunister. Folkpartiets gruppleddare i första kammaren, generaldirektör Sam Larsson, yttrade om målet mot Eskilstuna-Kuriren: ”I fråga om den tidning, som åtalats och frikänts, vill jag visst inte förneka, att det i den åtalade artikeln förekom olämpliga uttryck, men jag vill å andra sidan säga, att många gånger värre uttryck och många gånger mera förgripliga artiklar förekommit i andra tidningar utan att de åtalats. Därför blir ett sådant ingrepp mot en enstaka landsortstidning ingalunda lätt att förklara och försvara.”

I fortsättningen kom riksdagens tryckfrihetsdebatter främst att handla om konfiskationerna och om censurlagstiftningen. Åtalspolitiken och juryns roll berördes däremot ganska sällan. Så skedde dock under andrakammardebatten i juni 1940 om den föreslagna censuren. Om vissa samtidigt föreslagna ändringar i TF:s skadestandsregler förklarade kommunisten Knut Senander:

”Under förutsättning, att det varit möjligt att åstadkomma en verkligt opartisk prövning av tidningspressens innehåll, skulle självfallet dessa bestämmelser icke vara så ödeläggande. Nu förhåller det sig emellertid så, att en radikal arbetartidning nästan alltid fälles. Enskilda motståndare liksom offentlig myndighet får härmed faktiskt chanser att fullständigt kväsa ett arbetarföretag genom den *godtyckliga juryinstitutionen*” (AK nr 39 s. 60).

Vid en bedömning av tryckfrihetsjuryns roll under andra världskriget kan man först konstatera stora olikheter mellan de enskilda åren. Under 1939 dominerade de fällande utslagen totalt – 17 fall av 19. Av de fällande utslagen gällde elva kommunisttidningar, som hade angripit Finland. Denna höga andel speglade säkerligen den svenska folkopinionens upprördhet inför den ryska politiken före och under finländska vinterkriget.

Under 1940 blev däremot de allra flesta juryutslagen friande – 12 av 15. 1941-43 gick det totala antalet åtal ner, samtidigt som andelen fällande utslag

steg. Denna utveckling hängde samman med att de tryckfrihetsvårdande myndigheterna – delvis på grund av att många åtal hade misslyckats – valde andra vägar att dämpa presskritiken mot diktaturerna, främst konfiskation utan rättegång. Redan i november 1939 förklarade justitieminister Westman härom i sin dagbok: ”Fördelen med den (bestämmelsen om konfiskation) är, att man kommer förbi den oberäknliga och i utrikespolitiska frågor omdömeslösa juryn.”

Det är heller inte svårt att från olika år hitta exempel på att juryn frikände även ytterst från kritik av diktaturregimer. I den tidigare berörda ledaren i Eskilstuna-Kuriren (1939-11-30), publicerad samma dag som Sovjetunionen anföll Finland, hette det exempelvis:

”Hitlers på svek, lögn och en lika förljugen som hänsynslös propaganda grundade framfart mot Österrike, Tjeckoslovakien och Polen upprepas nu av kamraterna Stalin och Molotov ... Det bolsjevikiska avskum, för att nu använda Hitlers egen vackra karaktäristik, som styr Sovjet, har icke försummat att ta för sig ... Inte minst skarpt fördömes herrar Stalins och Molotovs cyniska, för alla vanliga rättsbegrepp och rättshänsyn främmande tillvägagångssätt av Italien. Tyskland ensamt applåderar ... Det bottnar framför allt i den rättskulturens förruttelse, som hemsöker Tyskland.”

Ett annat uppmärksammat exempel gällde den tyskvänliga, för att inte säga nazistsympatiserande Göteborgs Stifts-Tidning. I en signerad artikel 1942-03-06 betecknade tidningen Sovjetunionens ledare som ”gudlöshetens apostel, massmördaren Stalin”. Enligt Harry Hjörnes memoarer blev justitieminister Westman våldsamt förbittrad över det friande juryutslaget och kommenterade: ”Där se ni hur omöjlig tryckfrihetslagen och framför allt juryinstitutionen är.”

Kritik mot juryinstitutionen – från andra utgångspunkter än justitieministerns – förekom, som tidigare har visats, på kommunistiskt håll. Även Ture Nerman ställde sig något tvivlande till juryn. I hans efter kriget utgivna memoarer heter det om det fällande utslaget mot Trots Allt!:

”Något underligt föreföll mej, att åklagaren sökte påverka juryn med ett anförande av statsminister Hansson om lägets allvar, dvs. att första statsmakten utnyttjades till påtryckning vid domstol, men det var kanske till rikets nytta. I varje fall skrämde det rättens utlottade jurymän, av vilka inte de två som behövdes vågade fria.”

Nerman tillade dock, att domen inte var något att vara ledsen för: den väckte uppmärksamhet, och hela vänsterpressen reagerade.

Allt som allt står det klart, att juryn under andra världskriget knappast var något lydigt redskap i de tryckfrihetsvårdande myndigheternas händer. Det framgår inte minst av att regeringen snart nog sökte sig fram även på andra vägar i sin tryckfrihetspolitik. Inte sällan frikände juryn skarpa angrepp på olika utländska makter inkl. diktaturstaterna.

Vid 1944 års riksdag aktualiserades från folkpartihåll en revision av tryckfrihetslagstiftningen. I likalydande motioner – första namn var i första kammaren N. Gärde (nr 110) och i andra kammaren John Bergvall (nr 176) – yrkade man på avskaffande av de tryckfrihetsinskränkningar, som hade införts under kriget. Vidare krävde man en utredning av ”den konstitutionella beredskapen och därmed sammanhängande spörsmål”. Tryckfrihetsjuryn berördes inte uttryckligen i motionerna.

Innan motionerna hade färdigbehandlats av konstitutionsutskottet, besvarade den folkpartistiske justitieministern Thorwald Bergquist – som 1943 hade efterträtt K.G. Westman – en interpellation av socialdemokraten Sven Andersson. Justitieministern meddelade bl. a., att en allsidig utredning om revision av TF skulle sättas igång (AK nr 5 s. 5).

Konstitutionsutskottet (nr 22) tillstyrkte enhälligt i allt väsentligt de folkpartistiska motionerna. Det innebar bl. a., att utskottet rekommenderade riksdagen att begära en allsidig utredning om revision av tryckfrihetslagstiftningen. Kamrarna biföll utskottets hemställan.

1949 års tryckfrihetsförordning

Den av riksdagen begärda utredningen tillsattes av justitieminister Bergquist sommaren 1944. Fem av de tio ledamöterna var riksdagsmän: ordföranden N. Gärde (fp), f. d. justitieråd och tidigare justitieminister, Rolf Edberg (s), chefredaktör för Ny Tid, advokaten Birger Gezelius (h), Knut Petersson (fp), andre redaktör på Handelstidningen i Göteborg, och hemmansägaren Oscar Werner (bf). De övriga fem ledamöterna var statskunskapsprofessorn Axel Brusewitz, kanslirådet Torsten Gihl, utrikesdepartementet, rådmannen G.A. Rising, TT-chefen Olof Sundell och sekreteraren i Advokatsamfundet Holger Wiklund. Gihl ersattes inom kort av utrikesrådet Gösta Engzell, och Gezelius efterträddes 1945 av Erik Hagberg, riksdagsman (h) och chefredaktör för Skånska Aftonbladet. Sekreterare i utredningen var hovrättsjuristen Björn Kjellin. Kommittén antog namnet 1944 års tryckfrihetsakkunniga.

Kommitténs uppgift var enligt justitieministerns direktiv att företa en allmän översyn av tryckfrihetsförordningen. Om tryckfrihetsjuryn hette det i direktiven:

”Bland de ämnen, som kräva uppmärksamhet, vill jag först framhålla de rörande tryckfrihetsprocessen och juryinstitutionen gällande reglerna, sådana dessa utformades vid 1937 års reform. De förändringar i bestämmelserna för juryns sammansättning, som då genomfördes, avsågo inte minst att skapa bättre förutsättningar än tidigare för ett av obehöriga hänsyn ostört avgörande. Från flera håll har uttalats, att detta syfte icke uppnåtts. Man har påtalat en viss godtycklighet i juryavgörandena, därvid bl. a. gjorts gällande att juryn icke kommit att lämna effektivt skydd för minoritetens kritikrätt eller för den enskilde mot otillbörliga angrepp från pressens sida. Den ringa kontakten mellan juryn och domstolen har vidare betecknats såsom en brist.

Uppenbarligen är det av största vikt att lekmannarepresentationen organiseras på ett tillfredsställande sätt. Då vägande anmärkningar obestriddligen kunna riktas mot det bestående jurysystemet, böra lämpliga åtgärder övervägas för att vinna en bättre ordning. Huruvida man därvidlag bör införa ett system med lekmän som meddomare eller närmast eftersträva en partiell reform på juryinstitutionens grund vill jag lämna öppet. Om det skulle anses lämpligast att bibehålla juryn, synas reglerna för dess sammansättning böra jämkas i sådan riktning, att juryn i sin helhet kommer att utgöras av personer, vilka icke alltför sällan deltaga i rättsskipningen och stå fullt självständiga gentemot parterna i de enskilda målen ... I detta sammanhang bör även övervägas beredningens (processlagberedningens) förslag att juryn, jämte det

den som hittills ensam avgör skuldfrågan, skulle tillsammans med domstolen slutligt döma i målet och sålunda deltaga i straffmätning, bestämmande av skadestånd med mera" (SOU 1947:60 s. 35).

Juryns sammansättning och uppgifter blev huvudproblemet för de sakkunniga. I början var oenigheten inom kommittén påtaglig. I en tidskriftsartikel några år senare beskrev sekreteraren utgångsläget så, att de tio ledamöterna "började sitt första sammanträde med att hävda tio olika meningar om hur tryckfrihetsjuryn skulle ordnas". Slutresultatet blev en kompromiss, en medelproportional. Kommitténs 1947 framlagda betänkande, Förslag till tryckfrihetsförordning (SOU 1947:60) var enhälligt på alla punkter.

I avsnittet om rättegången i tryckfrihetsmål tog de sakkunniga inledningsvis avstånd från tanken på en specialdomstol: "Mot att för tryckfrihetsmålen handläggning inrätta särskilda domstolar vare sig i den form att denna handläggning anförtros åt en enda för hela landet gemensam centraldomstol eller så, att den överlämnas åt lokala, utom den allmänna domstolsorganisationen stående specialdomstolar, inställa sig ock starka betänkligheter av såväl principiell som praktisk natur" (s. 182).

Kommittén gick därefter över till att väga argumenten för och emot ett bibehållande av tryckfrihetsjuryn:

"Vid tidpunkten för juryns införande var ur folklig synpunkt huvudsyftet med juryn att denna skulle utgöra ett värn mot övergrepp från regeringsmakten och ämbetsmännen. Uppenbart har denna utgångspunkt genom den senare politiska utvecklingen förskjutits. Grundvalen för regeringsbildningen är numera i allmänhet majoritetsförhållandena inom riksdagen. I förhållande till den eller de majoritetsgrupper, som i regel utgöra regeringens parlamentariska stöd, intaga andra partigrupper ställning av opposition och det faller till stor del på dennas lott att ej minst genom pressen utöva den politiska kontrollen över samhällsorganen och deras verksamhet. Att avgöra var gränsen skall dragas mellan befogad presskritik och straffvärt yttrande är ej sällan en svår och grannlaga uppgift. En jury, som företräder en upplyst, allmänt medborgerlig uppfattning, synes i allmänhet vara mera skickad för denna uppgift än en domstol. För domstolarnas egen auktoritet kan det ock vara till fördel, att de icke göras till skiljedomare i politiska frågor. Å andra sidan kan ej förbises att juryns ledamöter, särskilt i politiskt upprörda tider, i högre grad än yrkesdomaren, som i sin domargärning ständigt måste ha för ögonen att bedöma varje sak efter dess egen beskaffenhet, lättare låta sig påverkas av ställningstaganden och stämningar, som icke höra samman med ett objektivt bedömande av det föreliggande fallet. En sådan ojämnhet i rättstillämpningen är särskilt betänkelig, om därigenom en skrift, som vid ett objektivt bedömande bort frikännas, skulle drabbas av ansvarspåföljd. I en sådan utveckling, som dock hittills torde varit främmande för den svenska juryn, kan ligga en fara för tryckfriheten. Vad nu ytrats sammanhänger emellertid mindre med frågan om juryns bibehållande än med spörsmålet angående omfattningen av juryns befogenheter och dess sammansättning" (s. 186).

De sakkunnigas slutsats blev, att tryckfrihetsjuryn borde behållas. Meningarna om den kunde vara delade, men "vad angår tryckfriheten i dess viktigaste beståndsdel, den politiska yttrandefriheten, torde dock några

anmärkningar icke kunna riktas mot juryn" (s. 186). Därmed var inte sagt att juryn saknade brister. Hur dessa brister skulle avhjälpas blev nästa punkt i betänkandet.

Att ett friande juryutslag skall stå fast var självklart och oomstritt. Att ett fällande utslag enligt det gällande systemet inte var underkastat domstolsprövning kunde däremot ses som en brist i den enskildes rättsskydd. Kommittén erinrade om att en sådan möjlighet sedan länge fanns i England och fortsatte:

"Såsom redan berörts i det föregående kan det icke förbises att fail kunna förekomma, då juryns utlåtande påverkas av ställningstaganden och stämningar, som icke höra samman med ett objektvt bedömande av det föreliggande fallet. Härtill kommer att de spörsmål, som äga sammanhang med rättstillämpningen i tryckfrihetsmål, ej sällan lämna rum för olika meningar och även i övrigt äro av invecklad natur. Vid en mera vidsträckt rätt till sanningsbevisning i ärekränkningsmål komma också helt visst stora krav att ställas på bevisprövningen i dessa mål. Det kan ej heller anses stå i god överensstämmelse med den tilltalades krav på rättsskydd att ett fällande juryutlåtande är orubbligt även i fall, då en domstolsprövning bort leda till hans friande. Genom att skuldfrågan i dessa fall överlämnas till domstolsprövning öppnas möjlighet att draga denna fråga under prövning i högsta instans" (s. 187 f.).

De sakkunniga avvisade däremot tanken, att juryn skulle delta i avgörandet av straffrågan. De påpekade, "att juryns deltagande i domstolens överläggningar icke kan undgå att väcka betänkligheter ur den synpunkten att därvid i regel kommer att röjas den ståndpunkt de olika jurymännen intagit vid omröstningen i skuldfrågan. Denna omröstning bör, liksom hittills, vara sekretesskyddad – något som är av stor betydelse för bevarandet av jurymännens oberoende och självständighet" (s. 189).

Brister i det gällande systemet stod enligt de sakkunniga vidare att finna i metoden för tillsättningen av juryn:

"Mot gällande ordning, enligt vilken juryn till en del utlottas ur en genom domstolens val upprättad jurymannalista och till en del utses av parterna, kan riktas främst den anmärkningen att den icke tillgodoser det folkliga inflytandet vid juryns bildande och att juryn därför icke kommer att uppbäras av samma allmänna förtroende, som om jurymännen utses genom medborgerliga val ..." Vidare: "Även om ... vissa skäl kunna anföras till stöd för partsvalet, måste det dock med hänsyn till rättsskipningens objektivitet anses som ett allvarligt missförhållande att dömande uppgifter på detta sätt överlämnas till partsintressen" (s. 194).

Partsvalet måste alltså avskaffas; jurymännen borde utses på annat sätt: "Att lekmän som medverka i våra domstolar utses genom medborgerliga val, är en grundsats, till vilken svensk rättsordning sedan lång tid tillbaka anslutit sig. Mot dylika val har riktats den anmärkningen, att de kunna medföra en icke önskvärd politisering av valet. Ehuru dessa farhågor icke äro helt ogrundade, kan man dock, liksom justitieombudsmannen i yttrandet över 1912 års betänkande, framhålla att betydelsen därav överdrivits. Även i sådana fall då vid valet politiska synpunkter icke kunna anses ha varit uteslutna, torde den erfarenheten vara allmänt bekräftad, att de valda i sin domaruppgift snart bortse från sin politiska inställning. Ett korrektiv mot

juryns maktmissbruk är ock att söka i den befogenhet, som enligt de sakkunnigas mening bör tilläggas domstolen, att ompröva juryns fällande utlåtande.

Övervägande skäl torde tala för att val av jurymän anförtros åt någon redan bestående korporation ... då omedelbara val icke torde kunna ifrågakomma, återstår allenast någon av de kommunala representationerna, landsting, stadsfullmäktige eller kommunalfullmäktige. Bland dessa torde företräde bära givas åt landsting; i de städer som icke deltaga i landsting torde uppgiften bära tillkomma stadsfullmäktige" (s. 194 f.).

Partsvalet var inte den enda bristen i tillsättningsystemet. En annan var den omständigheten, att juryn ingalunda alltid blev allsidigt sammansatt och sakligt kompetent. Också denna brist borde enligt kommittén kunna avhjälpas, om man överlät valen till landstingen resp. stadsfullmäktige i de större städerna, samtidigt som man begränsade jurymannakårernas storlek:

"Såsom redan framhållits kan det av departementschefen framhållna önskemålet att juryn i sin helhet kommer att utgöras av personer, vilka icke alltför sällan deltaga i rättsskipningen, endast ofullständigt tillgodoses genom en begränsning av jurymannakåren. Den önskvärda domarerfarenheten måste sökas hos personer, som deltagit eller allttjämt deltaga i den allmänna rättsskipningen. En anknytning kan härvid ifrågakomma till nämndemannauppdraget i underrätt på det sätt att vid landstings eller stadsfullmäktiges val av jurymän jurymannakåren till viss del utses bland dem som äro eller varit nämndemän vid allmän underrätt" (s. 197).

Med stöd av dessa allmänna resonemang föreslog 1944 års tryckfrihetsakkunniga,

- att tryckfrihetsmålen inom varje län normalt skulle handläggas vid rådhusrätten i residensstaden,
- att liksom tidigare en jury om nio ledamöter skulle pröva skuldfrågan, om inte parterna samfällt ville överlämna målet till rättens avgörande,
- att det liksom tidigare för fällande juryutslag skulle krävas kvalificerad majoritet: sex ledamöter av nio,
- att om juryn hade förklarat den tilltalade skyldig, även rätten skulle pröva skriftens brottslighet,
- att rätten därvid skulle ha tre alternativ: att finna skriften brottslig enligt samma bestämmelse som juryn och utmäta straffet, att finna skriften brottslig enligt en mildare straffbestämmelse och utmäta straffet resp. att frikänna den tilltalade,
- att jurymannakåren i varje län skulle bestå av två grupper om sexton resp. åtta ledamöter, av vilka de senare skulle vara eller ha varit nämndemän,
- att jurymännen skulle utses för fyra år av landstingen resp. av stadsfullmäktige i städer utanför landsting,
- att jurymännen skulle vara svenska medborgare, ha uppnått 25 års ålder och vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet,
- att bland jurymännen skilda samhällsgrupper och olika delar av länet borde vara företrädda,
- att sedan ev. jäv hade anförts, parterna skulle ha rätt att utesluta tre

- jurymän i den första gruppen och en i den andra,
- att rätten därefter genom lottning skulle ta ut nio ledamöter i juryn, sex inom den första gruppen och tre inom den andra,
- att, om någon juryman begärde det, rättens ordförande skulle ge juryn upplysningar om vad lag stadgar.

De sakkunnigas betänkande fick på det hela taget en välvillig behandling av remissinstanserna. I stor utsträckning gällde detta också avsnittet om rättegången i tryckfrihetsmål.

De flesta remissinstanserna ville behålla jurysystemet, men det fanns undantag. Advokatsamfundet sade sig ha övervägt möjligheten, att juryn inte skulle medverka i mål om ärekränkning mot enskild person men väl i övrigt. En sådan lösning skulle dock stöta på oöverstigliga svårigheter, och man hade därför stannat för att godta kommittéförslaget. Svenska journalistförbundet påpekade, att obefogade friande juryutslag – som inte var ovanliga – skadade pressens anseende. Föreningen ansåg emellertid, att det inte var möjligt att avskaffa juryn utan att bringa pressens kritikrätt i fara.

Några remissinstanser – däribland länsstyrelsen i Hallands län – uttalade sig för att juryn skulle avskaffas och att tryckfrihetsmålen skulle överlämnas till de allmänna domstolarna i vanlig sammansättning. Länsstyrelsen i Kronobergs län, där förre justitieministern Bergquist var landshövding, föreslog en övergång till ett bisittarsystem:

”Att lekmannainslaget får ett avgörande inflytande vid prövning av tryckfrihetsmål är även enligt länsstyrelsens mening av värde. Detta syfte kan emellertid nås även med ett system, enligt vilket lekmännen jämte yrkesdomarna deltaga i bedömande såväl av skuldfrågan som av strafffrågan. Det väsentliga i fråga om lekmannainslaget är, att lekmännen få ett avgörande inflytande på målets utgång, och detta kan vinnas genom att låta lekmännen inträda som meddomare till antal överstigande yrkesdomarnas och med individuell rösträtt. Med en sådan ordning skulle de nuvarande fördelarna med juryinstitutionen i det väsentliga bevaras samtidigt som de obestridliga nackdelarna i viss mån skulle undanröjas. Särskilt skulle den osäkerhet, som nu vidlåder tryckfrihetsprocessen, minska” (prop. 1948 nr 230 s. 67).

En särställning intog det remissyttrande, som avgavs av presidenten i Svea hovrätt Arthur Lindhagen. Det formade sig till ett skarpt angrepp på jurysystemet. En av huvudpunkterna löd:

”1. Juryns dom är anonym. Hur var och en av jurymännen röstat och skälen för vars och ens ståndpunkt får icke tillkännagivas. I överensstämmelse därmed äro jurymännen icke ansvariga för sin dom. Den kan vara hur felaktig och lagstridig som helst, utan att något kan göras däråt. De sakkunniga uttala, att juryn i princip är skyldig att följa lagen. Men det är icke sörjt för någon garanti att så sker. I själva verket är juryn oförhindrad att döma mot tydlig lag på grundval av de mest godtyckliga överväganden. Självständigheten i den dömande verksamheten befordras ingalunda, såsom lagkommittén på sin tid synes hava antagit, genom en dylik anonymitet. Den är i stället inkörsvägen till allehanda smussel. Självständigheten i den dömande verksamheten främjas bäst genom full öppenhet. Varje domare bör öppet angiva sin mening och skälen därför samt må sedan inför lagen svara för sitt votum, i den mån det bidragit till majoritetens domslut” (prop. s. 67).

Lindhagens eget alternativ gick ut på inrättandet av en specialdomstol av ungefär arbetsdomstolens typ. Ledamöterna skulle utses av regeringen, som dock skulle vara bunden att hålla sig inom förslag på tre personer för varje ledamot, avgivet av vissa korporationer eller sammanslutningar.

På andra punkter i rättegången i tryckfrihetsmål – t. ex. tillsättningen av jury och juryns befogenheter – var remissopinionen likaså klart, om också inte enstämigt positiv. Sålunda ställde sig justitiekanslern, Landsorganisationen, Tidningsutgivareföreningen och vissa ledamöter av Publicistklubbens styrelse tveksamma eller avvisande till det föreslagna avskaffandet av partsvalet.

Vid 1948 års riksdag lade Tage Erlanders socialdemokratiska regering med Herman Zetterberg som justitieminister fram en proposition (nr 230) med förslag till ny tryckfrihetsförordning. Justitieministern hade på de flesta punkterna godtagit kommittéförslaget.

I avsnittet om rättegången började propositionen med att avvisa Lindhagens förslag om en specialdomstol. Detta hade inte tagit tillräcklig hänsyn till olikheterna mellan arbetsdomstolens och en tryckfrihetsdomstols uppgifter:

”Tryckfriheten är icke i främsta rummet ett yrkesintresse utan en allmän medborgerlig angelägenhet. Lekmännen skola därför representera det folkliga inflytandet i domstolen och de böra utses så att en allmän uppfattning bland medborgarna kommer till uttryck.” Det var därför olämpligt, att de skulle utses av regeringen.

En specialdomstol skulle medföra risker för att tryckfrihetsmålen bedömdes från huvudstadens synvinkel. Kravet på en enhetlig rättsskipning skulle vidare inte bli tillgodosett enbart genom en sådan domstol:

”Denna kan väl antagas komma att avgöra förekommande mål på ett enhetligt sätt, men en viss risk föreligger att den i frågor av principiell betydelse avviker från de allmänna domstolarnas praxis och att därigenom skapas en mera djupgående oenhetlighet än den som följer av att jury i enskilda fall och i friande riktning bedömer brottslighetsfrågan på annat sätt än som är vanligt” (s. 95 f.).

Under sådana omständigheter måste valet stå mellan att behålla juryn eller att överlämna tryckfrihetsmålen till de allmänna domstolarna under medverkan av nämnd. Båda lösningarna hade enligt propositionen förtjänster:

”Den fristående ställning juryn ... intager har uppenbarligen stor betydelse såsom en folklig garanti för tryckfriheten, i främsta rummet den politiska yttrandefriheten. Juryinstitutionen har säkerligen under den tid den varit införlivad med vår tryckfrihetsprocess haft väsentlig del i vidmakthållandet av yttrandefrihet och därigenom i sin mån bidragit till en samhällsutveckling på demokratisk grund. Å andra sidan har nämnden också sina speciella fördelar. Genom sin permanens och större förtrogenhet med domarvärv ger nämnden vissa garantier för en säkrare rättstillämpning. Tillräckliga skäl för ett brytande av traditionen på detta område synas mig dock icke vara anförda. Tvärtom finner jag övervägande skäl tala mot en lagändring som begränsar garantierna för yttrandefriheten och som därför kan tänkas skada den fria kritikrätten och den offentliga kontrollen över vården av allmänna angelägenheter” (s. 97).

Justitieministern föreslog alltså, att jurysystemet skulle behållas. Det borde

emellertid reformeras, i huvudsak på det sätt, som de sakkunniga hade föreslagit. Endast i detaljfrågor avvek propositionen i rättegångsavsnittet från kommittéförslaget. Justitieministern ansåg sålunda, att även andra större städer än residensstäderna skulle få behålla rätten att handlägga tryckfrihetsmål.

I anslutning till propositionen väcktes en rad motioner. Två av dem gällde rättegången i tryckfrihetsmål. Tre högermän, direktören Karl Wistrand, chefredaktören för Svenska Dagbladet Ivar Anderson och f. d. statsrådet K.G. Ewerlöf, tog i en motion (FK nr 383) upp Arthur Lindhagens uppslag om en särskild tryckfrihetsdomstol. Tre kommunister, däribland chefredaktören för Norrskensflamman Helmer Holmberg, yrkade i en annan motion (AK nr 547) på att jurymannakårerna skulle utses genom proportionella val.

Konstitutionsutskottet avvek i sitt betänkande (nr 30) på ett par punkter från propositionen. En av dem gällde tillsättningen av juryn. Utskottet ansåg, att justitieministerns förslag byggde på en riktig grundsats:

”Enligt utskottets mening kan emellertid den strävanden som härigenom kommit till uttryck, nämligen att en allmänt medborgerlig uppfattning skall kunna göra sig gällande vid tryckfrihetsmålen, motverkas av att parterna vid juryns tillsättande äga utesluta jurymän och att den i målet tjänstgörande juryn skall uttagas genom lottning. Parternas uteslutningsrätt var starkt motiverad då domstolen och parterna utsågo jurymännen. Om däremot jurymännen skola utses genom val av kommunala korporationer, är behovet att ur juryn utesluta sådana jurymän som icke böra deltaga i målets avgörande tillräckligt tillgodosett genom allmänna bestämmelser om domarjäva. Utskottet anser att lottningen bör helt undvikas och att det därför bör ankomma på den väljande korporationen att utse de personer som i första hand skola vara ledamöter i jury samt erforderligt antal suppleanter för dem” (s. 34).

Om juryn fick en sådan fast sammansättning, fanns det anledning att överväga om det var nödvändigt att behålla regeln om kvalificerad majoritet för fällande juryutslag:

”Denna bestämmelse om kvalificerad majoritet har uppenbarligen tillkommit för att skydda den tilltalade. Av en fast sammansatt jury kunna emellertid väntas tillförlitligare avgöranden. Därtill kommer att det väsentliga rättsskyddet för den tilltalade ligger däri att även domstolen skall pröva skriftens brottslighet, då juryn funnit skriften brottslig. Utskottet anser därför att för fällande juryutlåtande bör krävas endast enkel majoritet inom juryn” (s. 34 f.).

Efter en långvarig dvala dök här det konservativa 1800-talsförslaget om en fast jury på nytt upp i den svenska debatten.

Konstitutionsutskottet föreslog slutligen det tillägget till propositionen, att inte bara skilda samhällsgrupper utan också skilda meningsriktningar skulle vara företrädade bland jurymännen. Däremot avstyrkte man kommunistmotionen om proportionella val av juryn.

Utskottet var inte enigt utan tvärtom starkt splittrat. Flera reservationer berörde rättegången i tryckfrihetsmål. Juristprofessorn Nils Herlitz (h) förklarade sig sympatisera med Wistrands motion men ställde inget yrkande. Två folkpartister, bland dem juristprofessorn Åke Holmbäck, och en socialdemokrat yrkade bifall till regeringsförslaget. Tre socialdemokrater och

statskunskapsprofessorn Elis Håstad stödde utskottsförslaget men yrkade på behållande av kravet på kvalificerad majoritet för fällande juryutslag. Bondeförbundaren K.E. Hansson slutligen yrkade på att även friande juryutslag skulle kunna överklagas.

I kammardebatterna (FK nr 29 s. 44 ff., AK nr 29 s. 4 ff.) mottogs konstitutionsutskottets förslag i juryfrågan negativt på de flesta håll. "Jag misstänker högeligen, att man beträffande den fasta juryn får känna sig slagen i förväg", förklarade en utskottsledamot i första kammaren träffande. Åter till justitieministerns och därmed i huvudsak de sakkunnigas förslag – så kunde man karaktärisera stämningen i riksdagen.

Inom den majoritet, som stödde propositionen i fråga om jurysystemet, fanns olika grader av entusiasm. Åtskilliga talare var långt mera emot utskottsförslaget än de var för regeringsförslaget. Oscar Werner, som hade tillhört de sakkunniga, formulerade sin tvekan så här:

"Jag skall inte dölja för kammaren, att jag inom beredningen mycket starkt och i det längsta hävdade, att det vore felaktigt att låta en domstol utkristallisera sig ur ett politiskt sammansatt förvaltningsorgan. Det kan inte vara riktigt att låta en rättstillämpning röna inverkan av olika politiska vindkast eller strömkantringar. Inte heller skapas det i tillräckligt hög grad likformighet och sammanhållning i rättstillämpningen, om det inom de skilda länen blir en jury av olika politisk schattering att döma i tryckfrihetsmålen, som ju oftast äro i alldeles särskilt hög grad politiskt färgade rättsavgöranden. Men om man däremot väger den omständigheten, att juryn måste, ifall man vill förankra den hos folket självt, vara ett organ, som består av ombud, valda av folket, så har man svårt att finna någon annan väg än att låta landsting och stadsfullmäktige verkställa valet. Jag har biträtt denna del av beredningens förslag med mycket stor betänksamhet, men jag är för dagen villig att fasthålla vid den ståndpunkt, som sålunda intagits, tills en bättre form kan finnas" (AK nr 29 s. 90 f.).

Flera talare, däribland journalister som Emil Olovsson (s), Västmanlands Folkblad, och Manne Ståhl (fp), Karlstads-Tidningen, förklarade, att de egentligen föredrog den gällande metoden att tillsätta juryn. De stödde regeringsförslaget framför allt därför, att det var det enda politiskt möjliga alternativet.

Kamrarna biföll preliminärt i allt väsentligt propositionens förslag till rättegångsavsnitt i den nya TF. Det av konstitutionsutskottet föreslagna tillägget om att också skilda meningsriktningar skulle vara företrädde bland jurymännen godtogs dock av riksdagen. Följande vår antog statsmakterna slutgiltigt 1949 års tryckfrihetsförordning.

Vid 1949 års riksdag antogs också en lag (nr 164) om rättegången i tryckfrihetsmål. Den innehåller bl. a. bestämmelser om laga domstol i sådana mål. Den reglerar även juryns möjligheter att få upplysningar i juridiska frågor: informationen skall ske vid ett slutet sammanträde mellan juryn och rätten i dess helhet, inte enbart rättens ordförande.

Den reform av juryn, som 1949 års tryckfrihetsförordning medförde, innebar på flera punkter förverkligande av idéer, som tidigare hade förekommit i engelsk eller svensk juridisk tradition och debatt. Att om juryn har funnit den tilltalade skyldig även rätten skall pröva brottslighetsfrågan innebär ett närmande till det engelska systemet. Att jurymännen skall utses

av kommunala församlingar innebär en anslutning till en gammal svensk tradition vad häradsnämnden beträffar. Tanken på landstingen som valkorporation framfördes i riksdagen första gången av 1871 års konstitutionsutskott. Att juryn skall kunna få upplysning av rätten om vad lag stadgar slutligen kan ses som ett, låt vara försiktigt närmande till den engelska traditionen.

Den svenska juryn 1815–1949 – ett värn för tryckfriheten?

Varje försök att besvara frågan om det svenska jurysystemet har varit ett värn för tryckfriheten eller ej stöter på en rad svårigheter. Till att börja med måste man beakta, att vi sedan 1815 inte har haft *ett* jurysystem utan snarare tre: reformerna 1937 och 1949 omdanade juryn så pass genomgripande, att perioderna 1815–1937, 1938–1949 och 1950– inte kan skäras över en kam. Om den senaste perioden gäller dessutom, att den rymmer rätt få fall, där den politiska tryckfriheten varit berörd.

Viktigare är en annan svårighet, nämnd redan i den inledande översikten över utvecklingen 1815–1949: att den svenska tryckfrihetens historia hittills endast punktvis har blivit belyst av forskningen. Den i denna PM lämnade beskrivningen av de yttre dragen i utvecklingen torde dock tillåta vissa preliminära slutsatser.

Om man går över till dessa slutsatser, kan man först konstatera, att tryckfrihetsjuryn i vart fall inte generellt har blivit vad förslagsställaren 1812 Gustaf Löwenhielm sannolikt hoppades på – ett medel att begränsa tryckfriheten. Mycket snart efter 1815 visade det sig, att juryn på det religiösa området i stället frikände i flera uppmärksammade fall.

På det i egentlig mening politiska området är bilden inte fullt lika klar. Fram till 1937 års reform utsåg parterna och domstolen var för sig en tredjedel av juryn. Under sådana förhållanden blev de domstolsvalda ledamöterna tungan på vågen: för fällande utslag krävdes normalt, att de samfällt röstade med de åklagarvalda ledamöterna.

Systemet öppnade möjligheter för repressivt inställda domstolar att genom sitt val av ledamöter bädda för ett fällande juryutslag. Stundom försökte också de tryckfrihetsvårdande myndigheterna aktivt påverka domstolarna i denna riktning. Omfattningen och resultatet av denna påverkan kan naturligtvis inte säkert fastställas.

De fyra perioderna med allmänt åtal i större skala – 1830-talet, 1880-talet, åren kring 1910, 1939–43 – erbjuder det intressantaste materialet för ett studium av juryns roll inom det i egentlig mening politiska området. Vissa slutsatser härom kan dras av den tidigare lämnade beskrivningen.

Naturligt nog fällde juryn svaranden i en del av målen under de angivna perioderna. Alla dessa fällande utslag kan dock knappast anses ha varit uttryck för tryckfrihetsfientlighet. Vid en bedömning i efterhand framstår åtminstone en del av dem som förklarliga. Intressantare och viktigare är att juryn frikände den tilltalade i flera uppmärksammade mål under de olika perioderna. Det förblev genomgående i stor utsträckning möjligt att hårt kritisera de styrande i vårt land och andra länder.

Det är vidare värt att lägga märke till att de som har velat inskränka eller avskaffa juryns medverkan i tryckfrihetsmål i allmänhet har funnits bland

tryckfrihetens motståndare eller ljunna vänner. Inte sällan har de menat – med större eller mindre rätt – att juryn har erbjudit ett otillräckligt skydd vid förtal av privatpersoner och att den därför borde avskaffas, åtminstone i sådana mål.

Omvänt har anhängarna av vidsträckt tryckfrihet i regel, om också inte alltid, slagit vakt om juryn. De har gärna framhåvt, att juryn, särskilt i krissituationer, genom sin folkliga förankring och oberoende ställning erbjuder ett skydd mot försök från myndigheternas sida att kringskära tryckfriheten. Att dra upp en klar gräns mellan politisk kritik av myndigheter och angrepp på namngivna personer – politiker och offentliga tjänstemän – låter sig inte alltid göra, har man tillagt. Juryn måste därför medverka vid alla tryckfrihetsmål.

Även de radikala riktningar, som under åtalsperioderna har drabbats av fällande juryutslag, har – möjligen med undantag för kommunisterna under andra världskriget – i stor utsträckning hållit på juryn. Sannolikt har de befarat, att de skulle ha drabbats ännu hårdare, om domstolarna ensamma haft att avgöra tryckfrihetsmålen.

Som en sammanfattande slutsats torde man därför kunna säga, att den svenska juryn 1815–1949 i det stora hela skyddade den politiska yttrandefriheten i pressen och andra tryckta skrifter någorlunda väl.

Litteratur

Framställningen bygger i första hand på riksdagstrycket 1815–1949 och på offentliga utredningar från 1900-talet. De viktigaste av utredningarna är *Betänkande med förslag till tryckfrihetsförordning afgivet den 20 december 1912* af särskilda kommitterade inom Kungl. Justitiedepartementet, Stockholm: Isaac Marcus Boktr.- Aktiebolag 1912, *Betänkande angående tryckfrihetsprocessens ombildning* avgivet av justitiedepartementet tillkallade sakkunniga (SOU 1934:54) och *Förslag till tryckfrihetsförordning* avgivet av 1944 års tryckfrihetsakkunniga (SOU 1947:60).

Såsom påpekas i texten finns det ingen sammanhängande, systematisk översikt över den svenska tryckfriheten sedan 1815. För tiden fram till mitten av 1800-talet är *H. L. Rydin*, *Om yttrandefrihet och tryckfrihet*, Stockholm: L. J. Hiertas förlag 1859 alltjämt värdefull. Andra översikter är *H. Eek*, *Om tryckfriheten*, Stockholm: Gebers 1942 och *H.-K. Rönblom*, *Tryckfriheten i Sverige*, Stockholm: Natur och Kultur 1940. Journalistorganisationernas inkl. journalitmötenas tryckfrihetspolitiska insatser belyses i flera jubileumsskrifter, t. ex. *C. Forsstrand m. fl.*, *Publicistklubben*, Stockholm: Publicistklubbens Förlag 1925.

Historiska och systematiska synpunkter på lekmannainslag i svensk rättsskipning finns i *N. Alexanderson*, *Föreläsningar öfver den svenska tryckfrihetsprocessen*, Uppsala & Stockholm: Almqvist & Wiksells Boktryckeri-A.B. 1907 och i uppsatser av P.O. Bolding i *Festskrift till Per Olof Ekelöf*, Stockholm: Norstedts 1972, T. Engströmer i *Nordisk Tidskrift 1912*, Å. Hassler i *Svensk Tidskrift 1924* och W. Linder i *Tiden 1918*.

Utvecklingen av tryckfriheten på det religiösa området under årtiondena efter 1815 beskrivs ingående i *H. Lenhammar*, *Religion och tryckfrihet i Sverige 1809–1840*, Uppsala: Almqvist & Wiksell 1974.

För tryckfrihetspolitiken under 1830-talet kan man hänvisa till *J. Göransson*, *Aftonbladet* som politisk tidning 1830–1835, Uppsala: Lundequistiska Bokhandeln 1937 och *H. Wieselgren*, Lars Johan Hierta, Stockholm: Hjalmar Linnströms Förlag 1880.

Kungahusets försök under 1850-talet att inskränka tryckfriheten skildras av G. Hasselberg i *Historisk Tidskrift* 1970 och i *T. Lidman*, Adlig partipolitik vid 1800-talets mitt, Stockholm: Almqvist & Wiksell International 1979.

Tryckfrihetspolitiken under 1880-talet kan följas i biografier över ledande socialdemokratiska journalister, t. ex. *A. Alsterdal*, Brandsyn i samhället. Axel Danielsson 1863-1899, Malmö: Framtidens Förlag 1963. Viktor Rydbergs roll i sammanhanget har behandlats av G. Löwendahl i *Svensk Litteraturtidskrift* 1961.

Notiser om tryckfrihetsåtalen kring 1910 finns i den ironiska publikationen *Z. Höglund–T. Nerman*, Festskrift utgiven i anledning av ... statsrådet Gustaf Albert Peterssons 60 års födelsedag den 7 april 1911, Stockholm: Frams förlag 1911. Se även *S. U. Palme*, På Karl Staaffs tid, Stockholm: Aldus 1964.

Tryckfrihetspolitiken under andra världskriget har belysts i skrifter av skiftande slag. Bland memoarerna kan nämnas *H. Hjörne*, Äventyr i tidningarnas värld, Stockholm: Gebers 1963 och *T. Nerman*, Trots allt! Minne och redovisning, Stockholm: KF:s förlag 1954. Se även *K. Wahlbäck*, Regeringen och kriget. Ur statsrådets dagböcker 1939–41, Stockholm: Prisma 1972. Översikter finns i uppsatser av R. Edberg i *Tiden* 1947 och M. Ståhl i *Moderna drakar* utg. av R. Thoursie, Stockholm: Ljus Förlag 1949. En bredare framställning ger *Louise Drangel*, Den kämpande demokratin, Stockholm: Liber 1976.

Synpunkter på tillkomsten av och innehållet i 1949 års tryckfrihetsförordning finns exempelvis i *N. Alexanderson*, Svensk tryckfrihet, Stockholm: Prisma 1966, i en uppsats av E. Fahlbeck i *Studier tillägnade Fredrik Lagerroth*, Lund: Gleerups 1950 och i artiklar av B. Kjellin i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1950 och *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1952, Å. Holmbäck i *Liberal Debatt* 1948 och E. Håstad i *Svensk Tidskrift* 1948.

Jurydebatt och juryforskning i Storbritannien och Förenta staterna

av *Torbjörn Vallinder*

(Noterna är placerade sist)

Den engelska juryn

England är jurysystemets klassiska land. Inte för intet var den engelska juryn förebilden, när jurysystemet infördes i den svenska tryckfrihetsförordningen 1815.

En jury är enligt den engelske rättshistorikern F. W. Maitland en grupp inom ett lokalt område boende människor, som av en offentlig tjänsteman kallas att under ed besvara frågor.

Definitionen täcker de olika former av jury, som alltjämt finns i den engelsk-amerikanska världen. Av intresse är i detta sammanhang endast the

trial jury (rättegångsjuryn), även kallad the petty (petit) jury – till skillnad från the grand jury (åtalsjuryn). I brottmål har the trial jury till uppgift att avgöra skuldfrågan. Den skall utan motivering fälla sitt utslag – ”Skyldig” eller ”Icke skyldig”. I det förstnämnda fallet har sedan yrkesdomaren normalt att utmäta straffet. Jury kan förekomma även i tvistemål. Försättningsvis behandlas här uteslutande the trial jury.

Den engelska juryn har mycket gamla men i någon mån omstridda anor: ursprunget ligger kanske 800 år tillbaka i tiden. Sin nuvarande form har den haft i 300–400 år. Juryn hör hemma inom common-law-systemet: den har växt fram i praxis, inte genom lagstiftning. Man kan säga, att den engelska juryens makt bygger på domarens villighet att godta utslaget. Han skulle inte bryta mot någon lag (statute), om han vägrade att göra det, och hans dom skulle stå fast tills den ev. ändrades i högre instans.

Den amerikanska juryn

Den amerikanska juryn kan sägas vara äldre än Förenta staterna. Som så många andra engelska samhällsinstitutioner överfördes den tidigt till Amerika av invandrarerna. För kolonisterna blev den ett vapen mot den engelska kronan och dess representanter, yrkesdomarna.

Rätten att bli dömd under medverkan av jury finns inskriven i USA:s författning av 1787. I artikel III sektion 2 heter det: ”Rättegången skall vid alla brott utom riksrätt (impeachment) ske medelst jury.” I två författningstillägg (amendments) från 1791 slås fast dels att den tilltalade i brottmål har rätt till skyndsamt och offentlig juryrättegång, dels att jury skall medverka i tvistemål om värden över 20 dollar.

Dessa regler gäller inte sådana mindre brott, där den engelska common law inte tillförsäkrade den tilltalade juryrättegång. Från början gällde de dessutom endast de federala domstolarna. Genom det fjortonde författningstillägget av 1868 blev reglerna i princip bindande även för delstatsdomstolarna. Redan före 1787 innehöll dock delstaternas författningar vanligen bestämmelser om rätt till medverkan av jury såväl i brottmål som i tvistemål.

Engelsk-amerikansk jurydebatt

I den engelsktalande världen har det i mer än 200 år förekommit en seriös juridisk och politisk debatt kring juryn. En given utgångspunkt för denna debatt har varit oxfordprofessorn William Blackstones arbete *Commentaries on the Laws of England*. Det kom ut på 1760-talet och förblev länge de engelska och amerikanska juristernas rättesnöre. Arbetet har också starkt påverkat andra länders syn på den engelska rätten; det var exempelvis bekant för de svenska grundlagstiftarna 1809.

För Blackstone var juryn ett viktigt och värdefullt inslag i det juridiska systemet. Inte minst var den central för skyddet av den medborgerliga friheten:

”So that the liberties of England cannot but subsist, so long as this *palladium* remains sacred and inviolate; not only from all open attacks (which none will be so hardy as to make) but also from all secret machinations, which may sap and undermine it; by introducing new and arbitrary methods of trial,

by justices of the peace, commissioners of the revenue, and courts of conscience. And however *convenient* these may appear at first (as doubtless all arbitrary powers, well executed, are the most *convenient*) yet let it be again remembered, that delays, and little inconveniences in the forms of justice, are the price that all free nations must pay for their liberty in more substantial matters; that these inroads upon the sacred bulwark of the nations are fundamentally opposite to the spirit of our constitution; and that, though begun in trifles, the precedent may gradually increase and spread, to the utter disuse of juries in questions of the most momentous concern."¹

Sedan Blackstones tid har åtskilliga skribenter framhävt den roll, som juryn har spelat och spelar i det engelska och det amerikanska juridiska systemet. Den genom tiderna kanske mest kände skildraren av USA, den franske liberalen Alexis de Tocqueville, skrev exempelvis i sin omkring 1840 utgivna bok om demokratin i Amerika så här:

”En Angleterre, le jury se recrute dans la portion aristocratique de la nation. L’aristocratie fait les lois, applique les lois et juge les infractions aux lois. Tout est d’accord: aussi l’Angleterre forme-t-elle à vrai dire une république aristocratique. Aux États-Unis, le même système est appliqué au peuple entier. Chaque citoyen américain est électeur, éligible et juré. Le système du jury, tel qu’on l’entend en Amérique, me paraît une conséquence aussi directe et aussi extrême du dogme de la souveraineté du peuple que le vote universel. Ce sont deux moyens également puissants de faire régner la majorité.

Tous les souverains qui ont voulu puiser en eux-mêmes les sources de leur puissance, et diriger la société au lieu de se laisser diriger par elle, ont détruit l’institution du jury ou l’ont éternée. Les Tudors envoyaient en prison les jurés qui ne voulaient pas condamner, et Napoléon les faisait choisir par ses agents.

Le jury sert incroyablement à former le jugement et à augmenter les lumières naturelles du peuple. C’est là, à mon avis, son plus grand avantage. On doit le considérer comme une école gratuite et toujours ouverte, où chaque juré vient s’instruire de ses droits, où il entre en communication journalière avec les membres les plus instruits et les plus éclairés des classes élevées, où les lois lui sont enseignées d’une manière pratique, et sont mises à la portée de son intelligence par les efforts des avocats, les avis du juge et les passions mêmes des parties. Je pense qu’il faut principalement attribuer l’intelligence pratique et le bon sens politique des Américains au long usage qu’ils ont fait du jury en matière civile.

Je ne sais si le jury est utile à ceux qui ont des procès, mais je suis sûr qu’il est très utile à ceux qui les jugent. Je le regarde comme l’un des moyens les plus efficaces dont puisse se servir la société pour l’éducation du peuple.”²

Anhängarna av juryn har på intet sätt förblivit oemotsagda under den debatt, som har pågått i Storbritannien och USA sedan Blackstones tid. Tvärtom har juryn, inte minst från juristhåll, utsatts för åtskilliga skarpa angrepp genom åren. Denna engelsk-amerikanska debatt har gett tydligt eko i andra länder, bland dem Sverige.

De viktigaste argumenten för och emot juryn i denna debatt kan sammanfattas på följande sätt.

Argument för juryn

Anhängarna av juryn brukar anföra en rad olika argument. Grundläggande är ofta synpunkten, att juryn – precis som folkrepresentationen – är ett uttryck för folkviljan. Det argumentet kan varieras på olika sätt. Ibland uttrycker man det så, att en medborgare i ett fritt land bör ha rätt att bli dömd av sina likar. Formuleringen är ett indirekt citat från Magna Charta av 1215 (där den dock inte syftade på jurysystemet utan på feodalbaronernas rätt att bli dömda av sina klassbröder).

Folkviljeargumentet kan också ges en annan, mera modern utformning. Man framhåller då, att juryn – i motsats till yrkesdomaren – företräder en representativ opinion med mångsidiga erfarenheter, att juryn står närmare den genomsnittlige medborgaren. Nära denna variant av argumentet står en synpunkt, som av den engelske författaren G. K. Chesterton har formulerats så här: "Jag skulle lita på tolv vanliga män, men jag kan inte lita på *en* vanlig man".

För juryn talar enligt anhängarna inte bara den representativa karaktären. Juryn har också andra förtjänster.

En yrkesdomare är genom sin utbildning och sina yrkestraditioner inställd på att följa de regler, som finns nedlagda i rätten (the law), dvs. prejudikaten och lagarna. Detta är inte bara naturligt – det är en nödvändig förutsättning för rättssäkerhet.

Högsta rätt kan dock – enligt ett bekant romerskt talesätt – vara högsta orätt. Vid sidan av de strikta juridiska reglerna kan det därför ibland finnas anledning att bereda utrymme för ett visst mått av billighet (equity; den latinska termen är *aequitas* eller *aequum et bonum*). En grupp av lekmän har säkerligen lättare än en yrkesjurist att i det enskilda fallet väga in sådana synpunkter i sitt avgörande. Härtill kommer, att ett juryutslag (verdict) inte har någon prejudikatsverkan. Ett av speciella billighetshänsyn dikterat utslag i ett fall binder alltså inte framtida juryer i likartade mål.

Den engelske domstolsjuristen lord Devlin har sammanfattat detta argument för juryn så här:

"The unique merit of the jury system is, that it allows a decision near to the *aequum et bonum* to be given without injuring the fabric of the law, for the verdict of a jury can make no impact on the law."³

Ett juryutslag är vidare kollektivt och på sätt och vis anonymt. Jurymännen tjänstgör nästan aldrig mer än en gång. Deras "civila" karriärmöjligheter eller medborgerliga anseende påverkas knappast av det juryutslag, som de medverkar till.

Om yrkesdomaren gäller i dessa avseenden motsatsen. Han är därmed på ett helt annat sätt än jurymännen öppen för påtryckningar från olika håll, menar anhängarna av jurysystemet.

Under tidigare århundraden var det kungahuset, som – i syfte att komma åt sina politiska motståndare – försökte utöva påtryckningar mot de engelska yrkesdomarna. I moderna demokratiska stater är läget naturligtvis ett annat. Det innebär dock inte, att påtryckningsargumentet helt skulle ha förlorat sin bärkraft, menar juryanhängarna.

Även demokratiska statsmakter kan i krissituationer vilja otillbörligt inskränka de medborgerliga fri- och rättigheterna. I en sådan situation kan

juryns av statsmakterna oberoende ställning åtminstone för en tid bli ett värn för friheten:

”... trial by jury ... gives protection against laws which the ordinary man may regard as harsh and oppressive. I do not mean by that no more than that it is a protection against tyranny. It is that: but it is also an insurance that the criminal law will conform to the ordinary man's idea of what is fair and just” (lord Devlin).⁴

Ett besläktat argument för juryn går ut på att lekmännen bidrar till att bevara medborgarnas förtroende för rättsväsendet. Denna inverkan från juryn kan sägas gå såväl ”uppåt” som ”nedåt”: uppåt genom att inför yrkesdomaren företräda the common man, nedåt genom att inför den tilltalade i brottmål företräda statsmakten.

Detta argument har av en tidigare medlem av USA:s högsta domstol, H.L. Black, formulerats så här:

”The jury injects a democratic element into the law. This element is vital to the effective administration of criminal justice, not only in safeguarding the rights of the accused, but in encouraging popular acceptance of the laws and the necessary general acquiescence in their application. It can hardly be denied that trial by jury removes a great burden from the shoulders of the judiciary. Martyrdom does not come easily to a man who has been found guilty as charged by twelve of his neighbors and fellow citizens.”⁵

Nära detta argument står synpunkten – anförd exempelvis av Tocqueville – att jurysystemet bidrar till att bland medborgarna sprida kunskap om rätten och om samhället över huvud.

Anhängarna av jurysystemet menar slutligen, att systemet också har rent praktiska fördelar. Sedan väl rättegångsförhandlingarna är avslutade, kommer utslaget i regel snabbt: juryn verkar alltså tidsbesparande. En annan praktisk fördel är enligt vissa amerikanska jurister, att systemet underlättar uppgörelser i godo mellan parterna och därmed är ägnat att minska antalet rättegångar.

Argument mot juryn

Motståndarna till juryn anför framför allt två argument, som hänger nära samman.

För det första är, heter det, jurymännen klart olämpliga för sin viktiga uppgift. Juryn är ju, för att använda den engelske 1800-talsfilosofen Herbert Spencers uttryck, ”en grupp på tolv personer av genomsnittlig okunnighet”. Att föreställa sig att en sådan grupp utan en enda juridiskt utbildad ledamot skulle kunna åstadkomma ett sakligt grundat utslag i ofta mycket invecklade mål är milt talat orealistiskt.

Följden blir, för det andra, ett nyckfullt, lotteribetonat system, där känslomässiga och andra ovidkommande hänsyn får stort spelrum – och detta i fall, där det bokstavligen kan gälla liv eller död för den tilltalade. Som exempel på sådana ovidkommande hänsyn brukar motståndarna till juryn peka på jurymännens sympatier för eller antipatier mot den tilltalades person eller hans försvarsadvokat.

Rättssäkerhet innebär bl. a. regelbundenhet – i dubbel bemärkelse – och därmed förutsebarhet för den enskilde medborgaren. Jurysystemet leder till

raka motsatsen, särskilt som möjligheter att överklaga friande juryutslag saknas, menar jurymotståndarna.

Dessa båda grundläggande argument mot juryn kan varieras på olika sätt. Den engelske juristprofessorn Glanville Williams skriver t. ex. så här:

"If one proceeds by the light of reason, there seems to be a formidable weight of argument against the jury system. To begin with, the twelve men and women are chosen haphazard ... There is no guarantee that members of a particular jury may not be quite unusually ignorant, credulous, slow-witted, narrow-minded, biased or temperamental. The danger of this happening is not one that can be removed by some minor procedural adjustment; it is inherent in the English notion of a jury as a body chosen from the general population at random."⁶

Lika starka fördömanden av jurorsystemet har kommit från amerikanska jurister, t. ex. domaren J.F. Frank:

"... the jury is the worst possible enemy of the 'supremacy of the law'. For 'jury-made law' is, par excellence, capricious and arbitrary, yielding the maximum in the way of lack of uniformity, of unknowability ... To my mind a better instrument than the usual jury trial could scarcely be found for achieving uncertainty, capriciousness, lack of uniformity, disregard of the (rules), and unpredictability of decisions."⁷

Motståndarna till jurorsystemet menar slutligen, att systemet också har rent praktiska nackdelar. Juryns närvaro förlänger rättegångsförhandlingarna, i varje fall i brottmål. Åklagaren och försvarsadvokaten anser det ofta nödvändigt eller "lönande" att i långvariga vittnesförhör och pläderingar spela på jurymännens känslor och fördomar. Om yrkesdomaren ensam hade att avgöra målet, skulle dessa utläggningar inte fylla någon uppgift, och därmed skulle avsevärd dyrbar tid sparas.

Olika typer av argument

Argumenten i den engelsk-amerikanska debatten kring jurorsystemet är som synes rätt olikartade. I huvudsak är de dock av två slag.

Den första typen av argument innefattar uttalanden om hur verkligheten är beskaffad i ett eller annat avseende. Som exempel kan man nämna påståendet, att juryn vid sitt ställningstagande starkt påverkas av sina sympatier för eller antipatier mot den tilltalades person eller hans advokat. Sanningshalten i påståenden av denna typ kan, åtminstone i princip, fastställas av vetenskapen.

Den andra typen av argument innefattar uttalanden om att en viss företeelse är bra eller dålig. Som exempel kan man nämna omdömet att juryns folkliga förankring är värdefull eller omdömet att förutsebarhet är ett oeftergivligt krav på alla rättsliga avgöranden. De flesta vetenskapsmän torde anse, att sådana satsar varken är sanna eller falska utan uttryck för personliga värderingar. Principiellt kan man därför inte pröva uttalandenas sanningshalt. Däremot kan man pröva om de värderingar, som en person har, är inbördes förenliga. I princip bör man också kunna fastställa om de medel, som han rekommenderar, är effektiva om man vill nå de mål, som hans värderingar anvisar.

Olika slag av juryforskning

Juryforskning har bedrivits i England och USA sedan början av 1800-talet. Den var länge uteslutande av historiskt-kronologiskt slag: man studerade juryns uppkomst och utveckling.

Vid sidan av dessa rätthistoriska studier har vi under de senaste årtiondena – främst i USA men även i England – fått en juryforskning av samhällsvetenskapligt-systematiskt slag: man studerar juryns nutida funktion och effekter.

Denna forskning, den historiska såväl som den samhällsvetenskapliga, har naturligt nog stimulerats av den jurydebatt, som har pågått i de båda länderna. Forskningen kan i stor utsträckning ses som försök att besvara åtminstone en del av de frågor, som har ställts i debatten.

Resultat från några av de viktigaste engelska och amerikanska undersökningarna skall här kortfattat redovisas.

Historisk juryforskning

Särskilt intressanta i detta sammanhang är de historiska studier, som behandlar juryns roll som värn för eller hot mot den medborgerliga friheten genom tiderna. Tidigare var det inte ovanligt att man – i Blackstones efterföljd – framställde juryn som den engelska frihetens palladium. Ett nutida exempel erbjuder lord Devlin, som utan någon egentlig historisk dokumentation beskriver juryn som frihetens fackla.

På senare år har man dock börjat anlägga delvis andra synpunkter på olika perioder av engelsk historia. Om utvecklingen sedan första hälften av 1800-talet skriver juristprofessorn W.R. Cornish:

”The truth seems to be that for more than a century juries have played a very minor role in the prosecution of political offenders. In the delicate area of the right to express political opinions the activities of salvationists, suffragettes, Irish Home Rulers, Fascists, Communists and others have kept the courts busy when disturbances have been created; but nearly always it is the magistrates who have heard the cases, with points of law being settled by the Queen’s Bench Divisional Court and occasionally (since 1960) by the House of Lords.”⁸

Den engelska juryn har alltså inte i någon större utsträckning varit inblandad i mål rörande den politiska yttrandefriheten i egentlig mening. I mål om förtal (defamation) har den däremot spelat en stor och delvis omstridd roll.

Cornish erinrar om att det, särskilt kanske på 1960-talet, har riktats skarp kritik mot juryn från engelska journalister. De menade, att juryn på grund av sin strävan – i och för sig begriplig och tilltalande – att skydda the common man i överdrivet nit fällde många tidningar i förtalsmål och dessutom dömde ut mycket höga skadestånd. Inte minst de sistnämnda betraktades även av en del icke-journalister som ett hot mot pressfriheten.

Vad den amerikanska juryn beträffar står det klart, att den under kolonialtiden blev ett medel att skydda medborgarna mot övergrepp från den engelska kronan och dess representanter, yrkesdomarna. Inte minst gällde detta i mål rörande politisk kritik av den kungliga administrationen.

Också under senare perioder av amerikansk historia har juryn verkat i frihetsvänlig riktning. Under åren närmast före inbördeskrigets början 1861 vägrade juryn i flera delstater att fälla personer, som hade hjälpt förrymda negerslavar att undkomma. I praktiken satte juryn därmed gällande federal lagstiftning ur kraft.

I sydstaterna efter inbördeskriget kom jurysystemet däremot i stor utsträckning att verka till skada för den medborgerliga friheten. Det förblev länge omöjligt i praktiken att tillsätta svarta juryledamöter, och de helvita juryerna var ofta partiska till de svartas nackdel.

Under de senaste åren har amerikanska juryer frikämt svarta ledare som Huey Newton och Angela Davis i uppmärksammade mål. Detsamma har skett i rättegångar mot vissa av förre presidenten Nixons medhjälpare.

Sociologiprofessorn Rita James Simon har kommenterat dessa juryutslag så här:

"The juries' performances in these nationally important trials evoked hardly any of the traditional complaints that laymen are neither competent nor motivated to deal with issues of constitutional law, and that such complex tasks should be delegated to experts. When the jury voted to acquit both Angela Davis, a member of the Communist Party, and Maurice Stans and John Mitchell, former Nixon Cabinet members, the verdicts in both actions were respected and considered legally acceptable, irrespective of popular sympathies and interests."⁹

Samhällsvetenskaplig juryforskning

Den samhällsvetenskapliga juryforskningen i USA och England är idag mera omfattande och mera mångfasetterad än den historiska. Jurister, sociologer, statskunnskapare, ekonomer och psykologer studerar den nutida juryn från olika utgångspunkter och med skiftande metoder. Särskilt intressanta i detta sammanhang är de studier, som inriktar sig på hur juryn fungerar och hur dess resultat skiljer sig från yrkesdomarens.

Den mest allsidiga enskilda jurystudien är *The American Jury*, en bok på ca 550 sidor, utgiven 1966. Den utgör huvudrapporten från *The Chicago Jury Project*, ett forskningsprojekt som leddes av juristprofessorn Harry Kalven Jr. och sociologiprofessorn Hans Zeisel. Boken kan sägas ha bildat epok i den amerikanska juryforskningen. Vid sidan av *The American Jury* finns det en rad större och mindre amerikanska undersökningar.

I stor utsträckning under påverkan från USA har det i England växt fram en samhällsvetenskaplig juryforskning under senare år. Ledande namn inom denna forskning är juristprofessorn W.R. Cornish vid *London School of Economics* och dr Sarah McCabe i Oxford.

The American Jury

De data, som redovisas i Kalven-Zeisel, *The American Jury*, bygger främst på en enkät till amerikanska domare i närmare 3 600 jurymål. Enkätfrågorna syftade till att fastställa väsentligen tre ting:

- hur juryn avgjorde målet,


- hur domaren skulle ha avgjort målet, om han hade handlagt det ensam,
- hur domaren mera allmänt såg på målet, inte minst spelet mellan juryn och parterna.

På denna grundval har författarna sedan försökt att beskriva och förklara juryns funktion och effekter.

Svaret på de båda första punkterna finns sammanfattat i en fyrfältstabelle:

Verdict of Jury and Judge — Consolidated ¹⁰⁾
(Per Cent of All 3576 Trials)

		JURY		Total Judge
		Acquits	Convicts	
J U D G E	Acquits	14	3	17
	Convicts	19	64	83
Total Jury		33	67	100 %

 Judge-Jury Agreement

Som synes kom juryn och domaren fram till samma resultat i närmare 80 procent av målen. I de återstående målen, där meningarna alltså gick isär, var det i regel så, att juryn friade, där domaren skulle ha fällt.

Kalven-Zeisel kom fram till att fem olika orsaker skulle kunna tänkas bidra till att förklara denna bristande överensstämmelse mellan juryn och domaren:

- bevisfaktorer,
- fakta som endast domaren kände till, t. ex. om den tilltalades tidigare kontakter med rättvisan,
- kvalitetsskillnader mellan åklagaren och försvarsadvokaten,
- juryns inställning till (sentiments about) den tilltalade,
- juryns inställning till lag och rätt (sentiments about the law), t. ex. inslag av jury equity.

Oenigheten mellan juryn och domaren visade sig i fyra mål av fem helt eller delvis bero på olika bedömning av bevisfrågor. Om inställningen till lag och rätt gällde detsamma i hälften av målen. Inställningen till den tilltalade invercade i knappt en fjärdedel av målen. Skillnader mellan åklagaren och

försvarsadvokaten resp. fakta som endast domaren kände till spelade en obetydlig roll.

Juryens handläggning av bevisfrågor har naturligt nog fått en utförlig redovisning i boken. Framställningen sammanfattas i två påståenden:

"The first is simply that, contrary to an often voiced suspicion, the jury does by and large understand the facts and get the case straight. The second proposition is that the jury's decision by and large moves with the weight and direction of the evidence."¹¹

Av dessa påståenden följer, att oenighet mellan juryn och domaren knappast kan bero på att juryn inte förstår målet. I den mån oenigheten har att göra med bevisfrågor, beror den snarare på att juryn har strängare krav än domaren. Juryn stärker därmed rättssäkerheten; den medverkar till att förverkliga den berömda rättsgrundsatsen, att man hellre skall låta tio skyldiga gå fria än fälla en oskyldig.

Kapitlen om juryens inställning till lag och rätt visar, att jury equity hänger samman med billighetshänsyn av olika slag. Som exempel kan nämnas,

- att juryn, i motsats till lagen, inte sällan godtar, att man besvarar en grov muntlig förolämpning med fysiskt våld, åtminstone om det inskränker sig till ett enda slag,
- att juryn vidgar gränserna för godtagbart självförsvar, t. ex. för en långvarigt fysiskt och psykiskt misshandlad hustru, som i en pressad situation dödar sin man,
- att juryn ofta tar stor hänsyn till den skuld, som offret för ett fysiskt övergrepp kan ha haft till att framkalla övergreppet.

I fråga om starkt impopulära lagar kan juryn gå så långt, att den mer eller mindre sätter dem ur kraft. I Kalven-Zeisels undersökning visade sig saken gälla främst lagstiftning inom tre områden:

- jakt,
- alkoholutskänkning,
- hasardspel.

Juryens inställning till den tilltalade har flera aspekter av betydelse för utslaget. Juryn har lättare än domaren för att frikänna i mål, där brottet kan sägas utgöra sin egen bestraffning. Exempel utgör fall, där någon genom oaktsamhet med skjutvapen har råkat döda en nära släkting eller vän. Juryn kan vidare känna sig föranledd att fälla för ett lindrigare brott eller rent av frikänna, om straffet eljest skulle bli orimligt strängt. Juryn är också benägen att fria en i och för sig skyldig svarande, om det visar sig, att polisen eller åklagaren har använt olagliga eller otillbörliga metoder mot honom.

Kalven-Zeisel studerade också med olika metoder - intervjuer med jurymän efter deras tjänstgöring, fingerade rättegångsförhandlingar inför s. k. experimentjuryer osv. - hur diskussionerna i det slutna juryrummet konkret går till. Det visade sig, att majoriteten i regel har sin ståndpunkt i skuldfrågan klar, innan överläggningen har börjat. Diskussionen har därför i första hand den effekten, att den skapar samstämmighet bland jurymännen om utslaget.

I slutkapitlet knyter Kalven-Zeisel an till den traditionella engelsk-amerikanska jurydebatten:

"For the very last word it is appropriate to return to the tradition of controversy over the jury system. Can we now at long last answer whether the

jury is a worthy institution or whether it would be more sensible to have all cases tried to judges alone? As foreshadowed in Chapter I, we cannot answer, and there is no embarrassment that so lengthy and systematic a study does not end more conclusively for this issue.

Our purpose was not to evaluate but only to find out as carefully as we could how the jury actually performs. And in the detailed inventory we have provided of its behavior, assuredly both friends and critics will find new ammunition for their case.

Whether the jury is a desirable institution depends in no small measure on what we think about the judge. We have given a candid and rounded picture of the jury, but we treated the judge as abstract, a baseline representing the law. We know, of course, that on the side of the judge too, discretion, freedom, and sentiment will be at work, and that the judge too is human. Until an equally full and candid story of the judge is available, we have only half the knowledge needed.

But no additional facts can decide the policy issue; they can only make it more precise. In the end, evaluation must turn on one's jurisprudence, on how, given the limitations of human foresight, experience, and character, one hopes to achieve the ideal of the rule of law. Whether or not one comes to admire the jury system as much as we have, it must rank as a daring effort in human arrangement to work out a solution to the tensions between law and equity and anarchy" (s. 498 f.).¹²

Andra amerikanska jurystudier

Vid sidan av Kalven-Zeisel, *The American Jury* har det i USA utförts en rad andra jurystudier. Flera olika sidor av juryens verksamhet har därvid undersökts, bl. a. med hjälp av intervjuer med tidigare jurymän och analys av diskussioner inom experimentjuryer. Undersökningarna har ibland knutit an till vad som inom sociologin brukar kallas smågruppsforskning.

Flera av Kalven-Zeisels resultat bekräftas av andra forskare. Att en majoritet av jurymännen i regel har sin ståndpunkt klar redan innan överläggningen har börjat eller att juryn vanligen förstår målet kan här nämnas som exempel på detta.

Vem säger vad till vem med vilket resultat i juryrummet? Det har till att börja med visat sig, naturligt nog, att jurymän med högre utbildning eller status deltar i diskussionerna mer än andra; de utses oftare än andra till ordförande. Man har också undersökt det sakliga innehållet i överläggningen på olika punkter, exempelvis domarens instruktion till juryn, vittnesmålen och jurymännens egna erfarenheter av betydelse i sammanhanget. Jurymännens yttranden var i stor utsträckning korrekta och träffande; skillnaderna därvidlag mellan olika utbildningsgrupper var påfallande små.

Hur diskussionen i juryrummet förlöper beror till stor del av "voteringsläget" i det inledande stadiet. Om det finns en mindre grupp eller rent av en enda ledamot, som avviker från majoritetens ståndpunkt, tenderar yttrandena att i stor utsträckning rikta sig till denna minoritet, särskilt om enhällighet krävs för utslaget. Diskussionen har – som tidigare har sagts – i huvudsak den effekten, att den skapar samstämmighet om utslaget.

USA:s högsta domstol har slagit fast, att en jury vid delstatsdomstolarna lagligen kan ha färre ledamöter än tolv och att kvalificerad majoritet kan räcka för beslut; enhällighet krävs alltså inte. Delvis i anslutning till detta HD-beslut har forskarna börjat studera hur besluten kan påverkas av juryns storlek och omröstningsregler.

Juryns överläggningar avsätter framför allt ett omedelbart och direkt resultat: utslaget. De har därutöver vissa indirekta verkningar, på jurymännen och – i ett längre perspektiv – på medborgarna i övrigt.

Undersökningar har visat, att jurymännen vanligen finner tjänstgöringen angenäm; de flesta av dem skulle gärna ställa upp igen. Jurymän från de ”högre” samhällsklasserna får vidare under överläggningarna en stigande uppskattning av ledamöter från de ”lägre” samhällsklasserna. Tjänstgöringen ger därutöver jurymännen ökade sympatier för jury i brottmål men minskade sympatier för jury i tvistemål.

Jurystudierna visar slutligen, att de flesta amerikaner föredrar juryn framför yrkesdomaren. Styrkan i sympatierna för juryn varierar något mellan olika typer av mål och mellan olika delstater. Även bland åklagare, advokater och domare är majoriteten för jurysystemet.

Samhällsvetenskaplig juryforskning i Storbritannien

Den brittiska juryforskningen är inte lika omfattande som den amerikanska men har ändå avsatt flera intressanta undersökningar. På ett par punkter har de brittiska forskarna kunnat bekräfta de resultat, som deras amerikanska kolleger har kommit fram till.

Vid London School of Economics (LSE) har man under ledning av W.R. Cornish studerat olika faktorer, som kan tänkas påverka juryns utslag. Sålunda har man med hjälp av experimentjuryer undersökt vilken inverkan jurymännens kön, ålder, yrke, utbildning och tidigare erfarenheter av rättsväsendet har i olika typer av mål (ett fall av stöld, två olikartade våldtäktsfall). Det visade sig, att åldern var den enda faktorn, som gav utslag i alla tre typerna av mål: de yngre jurymännen fällde den tilltalade i mindre utsträckning än de äldre.

Man har även studerat hur juryn påverkas av kännedom om tidigare kriminalitet hos den tilltalade och av domarens uppmaning att bortse från ovidkommande uppgifter härom. Resultatet blev, att sådan kännedom ökade utsikterna till fällande utslag i den mån den gällde brott av samma slag som i det pågående målet, inte annars. I motsats till vad man vanligen har föreställt sig visade det sig vidare, att juryn påverkades av en ev. uppmaning från domaren i saken.

LSE-studierna har också gällt innehållet i jurydiskussionerna. Precis som i USA kom man fram till att inläggen i stor utsträckning var korrekta och relevanta.

Även i ett annat avseende stämde resultaten överens: precis som de amerikanska jurymännen ansåg de engelska, att tjänstgöringen var givande och tillfredsställande.

I Oxford har forskarna under ledning av Sarah McCabe ägnat den engelska juryn flera studier. En av dem har gällt ett urval mål (sammanlagt ca 170), där juryn friade den tilltalade; undersökningen gick ut på att spåra orsaker till

detta. Man försökte bl. a. fastställa hur många av dessa utslag, som kunde anses uppenbart oriktiga (wayward or perverse verdicts), där den tilltalade alltså borde ha fällts. Det ofrånkomligen osäkra resultatet innebar, att det rörde sig om en tiondel av målen.

Även i Oxford har man med hjälp av experimentjuryer undersökt hur diskussionerna i det slutna juryrummet konkret går till. Sarah McCabe har sammanfattat resultatet så här:

”The conclusions to be drawn from the hours of discussion on which our evidence is based are far from firm, and many more experiments are needed. The reasonable level of discussion, however, the attention to the evidence, the absence of bias, the concern for an idea of justice that was not always based on the case presented in court, are strong impressions that would seem to deny the popular image of a body of men and women behaving in the jury room in an unacceptably irrational, irrelevant and unjust way.”¹³

En sådan bedömning av juryn synes vara rätt allmän bland brittiska jurister och samhällsforskare. Det intrycket får man i vart fall av föredragen och diskussionsinläggen vid en konferens om jurysystemet i Cambridge 1974 under ledning av juristprofessorn Nigel Walker.

Den engelsk-amerikanska juryn och den svenska

I vad mån kan de amerikanska och brittiska juryforskarnas resultat tänkas vara tillämpliga på den svenska tryckfrihetsjuryn?

Mellan den engelsk-amerikanska juryn och den svenska finns det ett par uppenbara skillnader. Mindre viktigt är det i detta sammanhang, att den svenska juryn i motsats till den engelska och framför allt den amerikanska spelar en kvantitativt obetydlig roll. I Sverige brukar antalet jurymål ligga mellan tio och tjugo om året. Som jämförelse kan nämnas, att antalet jurymål i USA 1955 var närmare 56 000.

I brottmål är juryns grundläggande uppgift att avgöra skuldfrågan: Har den tilltalade begått den gärning, som åklagaren vill lägga honom till last? I vanliga brottmål sysslar juryn därför väsentligen med bevisprövning, som kan vara ganska invecklad. Vilka vittnesmål förtjänar tilltro? Hur skall indicierna bedömas? Osv.

I mål enligt den svenska tryckfrihetsförordningen går det annorlunda till. Vem som skall betraktas som gärningsman fastställs av domstolen ensam. Det sker mekaniskt, med hjälp av den s. k. ansvarighetskedjan. Juryns grundläggande uppgift i målet är att pröva om den åtalade skriften är brottslig eller ej enligt det eller de lagrum, som har åberopats. Normalt innefattar detta inte bevisprövning.

Man kan därför säga, att den svenska juryn har enklare uppgifter att lösa än den engelsk-amerikanska; den har i varje fall inte hittills behövt ta ställning till svårbedömda bevisfrågor. Samtidigt är den svenska juryns huvuduppgift – att avgöra om det föreligger ett otillåtet yttrande eller ett otillåtet offentliggörande eller ej – typiskt sett ett värv, som bör ligga väl till för en uppläst medborgaropinion.

I Storbritannien och USA krävs för jurymannskap inga andra kvalifikationer än rösträtt. Juryn lottas fram ur röstlängderna; parterna har en viss utslutningsrätt. I vårt land är utgångspunkten däremot landstingsvalda

jurymannalistor; en tredjedel av jurymännen skall vara eller ha varit nämndemän vid tingsrätterna. Sedan parterna har använt sin utslutningsrätt, lottas juryn fram bland de återstående namnen på listan.

Genom valet via landstingen och kravet på nämndemannaerfarenheter bör den svenska juryn vara tillförsäkrad ett visst mått av politiskt omdöme och juridisk allmänbildning. Den kritik – riktig eller ej – som i Storbritannien och USA traditionellt har riktats mot juryn för okunnighet, är i vårt land knappast gångbar. Den svenska juryn får anses företräda en upplyst medborgaropinion.

I ett annat avseende kan däremot den svenska metoden att utse juryn möjligen vara en nackdel. Att jurymännen inte utses helt slumpvis utan med utgångspunkt från politiskt valda namnlistor kan medföra, att de tenderar att betrakta sig som partirepresentanter och lägga politiska synpunkter på handläggningen av målet. Mot detta kan man i sin tur invända, att politiskt medvetna personer, som det här är fråga om, bör vara mera benägna än vanliga medborgare att sträva efter objektivitet vid rättsliga avgöranden.

Sammanfattningsvis torde man kunna säga,

- att den svenska tryckfrihetsjuryn i regel ställs inför mindre invecklade avgöranden än den engelsk-amerikanska,
- att den svenska juryn allmänt och juridiskt sett är mera kvalificerad än den engelsk-amerikanska och
- att det är omöjligt att fastställa, om juryns utslag är mera politiskt färgade i Sverige än i England och USA.

Den förhållandevis ljusa bild, som de moderna samhällsforskarna tecknar av juryn i England och Förenta staterna, bör följaktligen kunna stämma minst lika bra på den svenska tryckfrihetsjuryn.

Litteratur

Översikter över juryforskning finns i *P. Lermack, Materials on Juries and Jury Research, Chicago, Ill.: The American Judicature Society 1977* och i tidskriftsuppsatser av *H.S. Erlanger i Law and Society 1970* och *Sarah McCabe i The British Journal of Criminology 1974*.

Beskrivningen av den amerikanska juryforskningen bygger därutöver främst på *H. Kalven Jr. -H. Zeisel, The American Jury, Phoenix ed., Chicago and London: The Univ. of Chicago Press 1971 (1966)* och *Rita James Simon, ed., The Jury System in America, Beverly Hills and London: Sage Publications 1975*.

De främsta brittiska arbetena om juryn är *P. Devlin, Trial by Jury, London: Methuen 1966*, *W. R. Cornish, The Jury, Harmondsworth: Penguin 1971*, *Sarah McCabe, The Jury at Work, Oxford: Basil Blackwell 1972* och *N. Walker, ed., The British Jury System, Cambridge: The Institute of Criminology 1975*.

Noter

1 "Fri- och rättigheterna i England kommer att bestå, så länge detta palladium förblir helgat och skyddat mot inte bara öppna angrepp (som ingen dristar sig att göra) utan även mot alla hemliga intriger, som kan underminera det; genom införandet av nya och

godtyckliga typer av rättegång, genom fredsdomare, genom skatteuppbördsmän och samvetsdomstolar. Hur *bekväma* dessa än först må förefalla (såsom tvivelsutan alla godtyckliga befogenheter, väl tillämpade, är de *bekvämate*), låt oss dock komma ihåg, att dröjsmål och smärre nackdelar i rättvisans handhavande är det pris, som alla fria stater måste betala för sin frihet i mera väsentliga angelägenheter. Låt oss betänka, att dessa ingrepp i nationernas helgade bålverk i grunden står i strid med andan i vår författning. Låt oss betänka, att även om denna nya praxis börjar i bagatellärenden, kan den steg för steg utvecklas och spridas, så att juryn kommer ur bruk även i de mest betydelsefulla frågor." *Anm.* Courts of conscience (samvetsdomstolar) var lokala domstolar, upprättade för indrivning av småskulder.

2 "I England väljs jurymännen från nationens aristokratiska skikt. Aristokratin stiftar lagarna, tillämpar dem och dömer över brott mot dem. Systemet är konsekvent: England kan med rätta kallas en aristokratisk stat. I Förenta staterna tillämpas samma system på hela folket. Varje amerikansk medborgare är röstberättigad och valbar och kan bli utsedd till jurymän. Jurysystemet som det uppfattas i Amerika synes mig vara en lika direkt och långtgående följd av dogmen om folkets suveränitet som den allmänna rösträtten. De är båda i lika hög grad kraftfulla medel att låta majoritetens vilja råda.

Alla härskare, som har önskat härleda ursprunget till sin makt från sig själva och velat styra samhället i stället för att låta det styra dem, har tillintetgjort jurysystemet eller försvagat det. Tudorerna lät fängsla jurymän, som var ovilliga att fälla, och Napoleon lät sina handgångna män välja dem.

Juryn är otroligt effektiv när det gäller att forma folkets omdöme och öka dess naturliga insikter. Detta är, som jag ser det, dess främsta fördel. Juryn bör betraktas som en fri skola, som alltid är öppen och där varje jurymän lär sig sina rättigheter, kommer i daglig kontakt med de bäst utbildade och mest upplysta medlemmarna av de högre samhällsklasserna och får praktiska lektioner i lag och rätt, lektioner som advokaternas strävanden, domarens råd och till och med parternas känslor gör begripliga för honom. Jag tror, att huvudorsaken till amerikanernas praktiska förstånd och sinne för politik är deras långa erfarenhet av jury i civilmål.

Jag vet inte om juryn är bra för parterna, men jag är säker på att den är mycket bra för dem som skall avgöra målet. Jag betraktar den som ett av de mest effektiva medel, som står till samhällets förfogande för uppfostran av folket."

3 "Jurysystemets unika förtjänst är att det möjliggör ett beslut nära *aequum et bonum* utan att rättsstrukturen skadas, ty ett juryutslag kan inte påverka innehållet i rätten."

4 "... juryrättegång ... ger skydd mot lagar, som den vanlige medborgaren kanske betraktar som stränga och tyranniska. Jag menar därmed inte endast, att systemet innebär ett skydd mot tyranni. Det innebär detta men också en säkerhet för att straffrätten stämmer överens med den vanlige medborgarens uppfattning om vad som är rätt och riktigt" (lord Devlin).

5 "Juryn ingjuter ett demokratiskt element i rätten. Detta element är av vital betydelse för en effektiv straffrättskipning, inte blott genom att skydda den anklagades rättigheter utan också genom att främja folkets godtagande av lagarna och det nödvändiga allmänna samtycket till dessa lagars tillämpning. Det kan knappast förnekas, att juryprövning lyfter en tung börda från domarkårens skuldror. Martyrskap kommer inte lätt den man till del, som har befunnits skyldig till en anklagelse efter prövning genom tolv andra vanliga medborgare."

6 "Om man betraktar saken i förnuftets ljus, tycks det finnas synnerligen tungt vägande argument mot jurysystemet. För det första är de tolv männen och kvinnorna slumpmässigt utvalda ... Det finns ingen garanti för att ledamöterna i en viss jury inte är alldeles ovanligt okunniga, godtrogna, trögtänkta, inskränkta, partiska eller nyckfulla. Risken för att detta skall inträffa kan inte undanröjas genom någon mindre justering av rättegångsordningen; den är oupplösligt förbunden med den engelska föreställningen om juryn som en slumpvis utvald grupp av vanliga medborgare."

7 "... juryn är den värsta tänkbara fienden till 'lagens överhöghet'. Ty 'jury-skipad rätt' är i högsta grad nyckfull och godtycklig och skapar ett maximum av oregelbundenhet och oförutsebarhet ... Enligt min mening kan man knappast finna ett bättre instrument än juryrättegången för att uppnå osäkerhet, nyckfullhet, brist på enhetlighet, förakt för (reglerna) och omöjlighet att förutse besluten."

8 "Sanningen tycks vara den, att juryer under mer än ett århundrade har spelat en mycket obetydlig roll i samband med åtal mot politiska lagbrytare. På det ömtåliga område, som gäller rätten att uttrycka politiska åsikter, har verksamheten bland frälsningsoldater, suffragetter, förespråkare för irländskt självstyre, fascister, kommunister och andra hållit domstolarna sysselsatta, när oroligheter har uppstått; men nästan alltid är det de lägre domstolarna, som har prövat målen, varefter lagtolkningsfrågor har avgjorts av Queen's Bench Divisional Court och i enstaka fall (sedan 1960) av överhuset såsom högsta domstol." *Anm.* Magistrates är ett slags lägre domstolar, ofta bestående av lekmanndomare. Vissa mål handlägger de fullständigt. Vid allvarigare brott håller de förberedande förhör, varefter målet ev. går vidare till högre instans.

9 "Juryernas uppträdande vid dessa för hela landet betydelsefulla rättegångar framkallade knappast några av de traditionella klagomålen, att lekmän varken är tillräckligt kompetenta eller motiverade att handlägga frågor på författningsrättens område och att så invecklade uppgifter bör anförtros åt experter. När juryn frikände både Angela Davis, medlem av kommunistpartiet, och Maurice Stans och John Mitchell, före detta medlemmar av Nixons kabinet, blev utslagen i båda målen respekterade och betraktade som juridiskt godtagbara, oavsett sympatier och intressen bland folket."

10 *Ordlista till grafen.* Verdict: utslag. Judge: domare. Consolidated: betyder här, att de mål där juryn inte har lyckats komma fram till ett avgörande (s.k. hung juries), har fördelats jämnt på "acquits" resp. "convicts". Trials: rättegångar. Acquits: frikända. Convicts: fälda. Total Judge: alla domarutslag. Judge-Jury Agreement: domare och jury är överens.

11 "Det första är helt enkelt att, tvärtemot en ofta uttalad misstanke, juryn i det stora hela begriper fakta och uppfattar målet rätt. Det andra påståendet är, att juryens beslut i det stora hela bestäms av hur tungt bevisningen väger och vartåt den pekar."

12 "Till sist kan det vara lämpligt att återkomma till de traditionella meningsmotsättningarna kring jurysystemet. Kan vi nu äntligen besvara frågan om juryn är en inrättning värd aktning eller om det skulle vara förnuftigare att låta alla mål prövas enbart av yrkesdomare? Såsom förutskickades i kapitel I kan vi inte ge något svar och finner det inte särskilt besvärande, att en så omfattande och systematisk undersökning inte kan ge mera slutgiltiga besked.

Vår avsikt har inte varit att värdera utan endast att så noggrant som möjligt ta reda på hur juryn verkligen fungerar. I den detaljerade redovisning som vi har lagt fram av dess beteende finner säkert både förespråkare och kritiker nya argument för sin sak.

Huruvida juryn är en önskvärd inrättning beror i inte så ringa grad på hur vi ser på domaren. Vi har gett en uppriktig och utförlig bild av juryn, men vi har behandlat domaren som ett abstrakt begrepp, som en företrädare för lag och rätt. Vi vet naturligtvis, att även domarens handlande påverkas av godtycke, självständighet och känslor och att även domaren är en människa. Innan en lika fullständig och uppriktig beskrivning av domaren finns tillgänglig, har vi bara hälften av den kunskap som vi behöver.

Men inga ytterligare fakta kan avgöra vilken väg man bör välja; de kan endast belysa frågan mera noggrant. När allt kommer omkring måste ens värdering bero på ens rättsuppfattning, bero på hur man – med hänsyn till människans begränsade förutseende, erfarenhet och karaktär – hoppas uppnå rättvisans ideal. Vare sig man kommer fram till att beundra jurysystemet lika mycket som vi eller inte, måste det anses som ett oförväget mänskligt försök att finna en lösning på spänningarna mellan rätt och billighet och anarki” (s. 498 f.).

13 ”De slutsatser som kan dras av de timslånga diskussioner, som uppgifterna grundas på, är långt ifrån säkra, och många fler experiment behövs. Emellertid har den förnuftiga diskussionsnivån, beaktandet av bevisningen, frånvaron av partiskhet, omsorgen om ett rättvisebegrepp, en omsorg som inte alltid byggde på målet som det lades fram i domstolen, gjort ett starkt intryck, som tycks vederlägga den utbredda föreställningen om en grupp män och kvinnor, som i juryrummet betar sig otillbörligt oförnuftigt, omotiverat och orättvist.”

Statens offentliga utredningar 1979

Kronologisk förteckning

1. Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. S.
2. Naturmedel för injektion. S.
3. Regional laboratorieverksamhet. Jo.
4. Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. Ju.
5. Konsumentinflytande genom insyn? H.
6. Polisen. Ju.
7. Tandvården i början av 80-talet. S.
8. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder – bakgrund och problemanalys. E.
9. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden – en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. E.
10. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. a.
11. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. E.
12. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. Kn.
13. Konkurs och rätten att idka näring. Ju.
14. Naturvård och täktverksamhet. Jo.
15. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. Jo.
16. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. A.
17. Kulturhistorisk bebyggelse – värd att värda. U.
18. Museijärnvägar. U.
19. Jaktvårdsområden. Jo.
20. Anhöriga. S.
21. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. S.
22. Barn och döden. S.
23. Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. B.
24. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. A.
25. Nya namnregler. Ju.
26. Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. S.
27. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. A.
28. Barnolycksfall. S.
29. Lotterier och spel. H.
30. Lotterier och spel. Bilagor. H.
31. Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Kn.
32. Fastighetstaxering 81. B.
33. Fastighetstaxering 81. Bilagor. B.
34. Bilarna och luftföreningarna. Jo.
35. Rationellare girohantering. E.
36. Konsumenttjänstlag. Ju.
37. Aktivt boende. Bo.
38. Lagerstöd. A.
39. Vattenkraft och miljö 4. Bo.
40. Malmer och metaller. I.
41. Barnen i framtiden. S.
42. Vår säkerhetspolitik. Fö.
43. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Jo.
44. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 1–8. Jo.
45. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 9–13. Jo.
46. Koncernbegreppet m. m. Ju.
47. Dokumentation och statistik om högskoleutbildning. U.
48. Arbetstiderna inför 80-talet. A.
49. Grundlagsskyddad yttrandefrihet. Ju.

KUNGL. BIBL.

1979-08-24

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1979

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. [4]
Polisen. [6]
Konkurs och rätten att idka näring. [13]
Nya namnregler. [25]
Konsumenttjänstlag. [36]
Koncernbegreppet m. m. [46]
Grundlagsskyddad yttrandefrihet. [49]

Försvarsdepartementet

Vår säkerhetspolitik. [42]

Socialdepartementet

Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. [1]
Naturmedel för injektion. [2]
Tandvården i början av 80-talet. [7]
Utredningen rörande vissa frågor beträffande sjukvård i livets slutskede. 1. Anhöriga. [20] 2. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. [21] 3. Barn och döden. [22]
Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. [26]
Barnolycksfall. [28]
Barnen i framtiden. [41]

Ekonomidepartementet

Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder-bakgrund och problemanalys. [8]
2. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden- en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. [9] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. [10] 4. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. [11]
Rationellare girohantering. [35]

Budgetdepartementet

Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. [23]
1976 års fastighetstaxeringskommitté. 1. Fastighetstaxering 81. [32] 2. Fastighetstaxering 81. Bilagor. [33]

Utbildningsdepartementet

Kulturhistorisk bebyggelse – värd att värda. [17]
Museijärnvägar. [18]
Dokumentation och statistik om högskoleutbildning. [47]

Jordbruksdepartementet

Regional laboratorieverksamhet. [3]
Naturvårdskommittén. 1. Naturvård och täktverksamhet. [14] 2. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. [15]
Jaktvårdsområden. [19]
Bilarna och luftföroreningarna. [34]
Miljörisker vid sjötransporter. 1. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. [43] 2. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 1-8. [44] 3. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 9-13. [45]

Handelsdepartementet

Konsumentinflytande genom insyn? [5]
Lotteriutredningen. 1. Lotterier och spel. [29] 2. Lotterier och spel. Bilagor. [30]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. [16] 2. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. [24] 3. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. [27]
Lagerstöd. [38]
Arbetsiderna inför 80-talet. [48]

Bostadsdepartementet

Aktivt boende. [37]
Vattenkraft och miljö 4. [39]

Industridepartementet

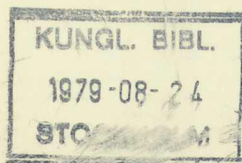
Malmer och metaller. [40]

Kommundepartementet

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. [12]
Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. [31]



LiberFörlag
Allmänna Förlaget



ISBN 91-38-04952-X
ISSN 0375-250X