

förbundens medlemmar trots ambitionen att antalet representanter vid kongressen skall följa andelen medlemmar ett förbund har inom LO-gruppen. Tvärsnittsanalysen ifrågasätter centraliseringshypotesen genom att ta fram en annan aspekt på makt och inflytande inom fackföreningsrörelsen som inte beaktats i litteraturen. Det är självfallet väsentligt att konstatera en maktförskjutning till förmån för LO gentemot förbunden i stadgeförändringar liksom att notera framväxten av en facklig ombudsmannastuktur; kanske är det lika viktigt att se hur inflytandet över LO:s centrala beslut utvecklats över tiden. Det kan ju förhålla sig så att LO visserligen blivit mäktigare gentemot förbunden när LO agerar enskilt mot varje förbund var för sig, men att de olika förbunden fått mer att säga till om vilken policy LO skall driva.

Jan-Erik Lane
Hans Stenlund

Referenser

- Back, P E (1963) *Svenska Metallindustriarbetareförbundets Historia*. III. Stockholm: Tiden.
- Back, P E (1977) *Svenska Metallindustriarbetareförbundets Historia*. IV. Stockholm: Förbundet.
- Banzhaf, J, III (1965) "Weighted Voting doesn't Work: A Mathematical Analysis" i *Rutgers Law Review*, vol 19.
- Banzhaf, J, III (1966) "Multimember Electoral Districts – Do They Violate the 'One Man, One Vote' Principle?" i *Yale Law Review*, vol 75.
- Banzhaf, J, III (1968) "One Man, 3.312 Votes: A Mathematical Analysis of the Electoral College" i *Villanova Law Review*, vol 14.
- Brams, S J (1975) *Game Theory and Politics*. New York: Free Press.
- Gustafsson, A (1979a) (red) *Företagsdemokratin och den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustafsson, A (1979b) "Medbestämmandeproblemen i den offentliga förvaltningen – personaldemokrati contra politisk demokrati" i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, Nr 3.
- Hadenius, A (1976) *Facklig Organisationsutveckling: En Studie av Landsorganisationen*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Lane, J E & Stenlund, H, (1984) "Power" i Sartori, G, (ed) *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. Sage: Beverly Hills.
- Lewin, L (1977) *Hur Styr Facket? Om Demokratin inom Fackföreningsrörelsen*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Lindblad, I (1960) *Svenska Kommunalarbetareförbundet 1910–1960: En Studie i Svensk Fackföreningsrörelse*. Stockholm: Tiden.
- Pitkin, H F (1972) *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Shapley, L S & Shubik, M (1954) "A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System" i *American Political Science Review*, vol 48.
- Stenlund, H & Lane, J E (1984) "The Structure of Voting Power Indices" i *Quality and Quantity*.
- Stenlund, H, Bjurulf, B & Lane, J E (1984) "Formal and Real Voting Power" (mimeo). Department of Political Science, Umeå University, 1984:5.
- Svärd, S E (1982) *Icke-Beslut – Maktens Andra Ansikte: En Analys av Begrepp, Metod och Empiriska Tillämpningar*. Stockholm: Norstedt.
- Westerståhl, J (1945) *Svensk Fackföreningsrörelse: Organisationsformer, Verksamhetsformer, Förhållande till Staten*. Stockholm: Tiden.
- Kongressprotokoll och Stadgar för LO, TCO och SACO.

Grundlagsskydd för yttrandefriheten

Yttrandefrihetsutredningen överlämnade den 3 januari 1984 sitt huvudbetänkande (SOU 1983:70) "Värna yttrandefriheten" till justitieministern. Betänkandet innehåller förslag till utvidgning och förstärkning av det skydd för yttrandefriheten som ges i grundlag.

Carl Behrman har i Statsvetenskaplig Tidskrift 1979 s 191 ff redogjort för bakgrunden till utredningen och innehållet i det sk debattbetänkande som kommittén offentliggjorde år 1979 under titeln "Grundlagsskyddad yttrandefrihet" (SOU 1979:49). Här följer några ord om arbetet efter debattbetänkandet och en presentation av innehållet i huvudbetänkandet.

Kommittén tillfördes under 1979 och 1980 fem experter. Det var dåvarande rättschefen i utbildningsdepartementet Jan Pennlöv, vice verkställande direktören hos Svenska Tidningsutgivareföreningen Karl-Henrik Ekberg, kanslichefen vid Sveriges Radio AB Håkan Fahlberg, hovrättsrådet Jan Gehlin och förhandlingschefen hos Svenska journalistförbundet Lars Rabenius. Sedan Pennlöv 1981 entledigats från sitt uppdrag förordnades hovrättsassessorn Roy Lindeberg, sakkunnig i utbildningsdepartementet, till expert i kommittén. Anders Pählman, som förut varit biträdande sekreterare, förordnades sommaren 1982 till expert. Till ny biträdande sekreterare utsågs hovrättsassessorn Bertil Wennberg. Sedan Carl Behrman lämnat sekreterarsysslan den 31 augusti 1983 är Wennberg ensam sekreterare.

Efter 1982 års val utökades kommittén med en ledamot, riksdagsmannen Lars Hedfors.

Debattbetänkandet remissbehandlades under hösten 1979. Remissutslaget blev övervägande positivt. I huvudfrågan – huruvida det var möjligt att efter tryckfrihetsförordningens mönster radikalt förbättra skyddet för den offentliga yttrandefriheten utan någon uttunning av tryckfriheten – gav remissopinionen en klarsignal.

Kommittén har fortsatt sitt arbete med ledning av remissyttrandena.

Det förslag som nu har lagts fram innebär att en ny grundlag skall skydda friheten att yttra sig i andra medier och uttrycksformer än tryckta skrifter. Den nya grundlagen – yttrandefrihetsgrundlagen – utformas som en fristående grundlag, som i allt väsentligt själv anger vad som gäller utan att hänvisa till tryckfrihetsförordningen. Det tryckta ordet behåller sin ställning enligt tryckfrihetsförordningen med förstärkningar i några avseenden. Vissa nya regler till skydd för yttrande- och informationsfriheterna m m föreslås bli införda i regeringsformen.

Lagtekniken

Kommitténs överväganden i frågan huruvida skyddet för yttrandefriheten borde sammanföras i en enda grundlag har alltså slutligen utfallit så att tryckfrihetsförordningen föreslås stå kvar. Den överarbetas inte mer än vad som följer av att vissa förstärkningar av skyddet för tryckfriheten genomförs.

Vid valet av lagteknik har kommittén tagit intryck av den oro som uttryckts i många remissyttranden över debattbetänkandet och i den allmänna debatten. Den oron gäller att skyddet för det tryckta ordet kan tunnas ut i framtiden om alla framställningsformers rättsliga villkor samlas i en enda grundlag. Krav på inskränkningar, som i första hand riktas mot andra medier, kan komma att drabba även det tryckta ordet. I ett längre perspektiv finns kommitténs sympatier hos den sammanhållna lagen. Emellertid talar enligt kommittén nu "ovissheten för att man skall vara aktsam om det man har när man sträcker sig efter det man kan få".

I en bilaga till betänkandet visar kommittén hur en sammanhållen grundlag för både tryckta skrifter och andra uttrycksformer skulle kunna utformas. Bilagan innehåller en fullständig lagtext och specialmotiveringar till de enskilda paragraferna.

De lagskisser som presenterades i debattbetänkandet var uppbyggda på det sättet att skydd gavs åt yttranden som framförs till offentligheten med hjälp av vissa medier. Med anledning av yttranden från några remissinstanser diskuterar kommittén i huvudbetänkandet möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet och åstadkomma en generell yttrandefrihetsgrundlag, dvs en grundlag som gäller alla slag av yttranden till allmänheten – alla offentliga yttranden – utan hänsyn till form och innehåll.

Diskussionen leder till den slutsatsen att en generell yttrandefrihetsgrundlag inte bör genomföras. Principerna om censurförbud och förbud mot hindrande åtgärder från myndigheternas sida är praktiskt sett av mindre vikt

i fråga om spontana yttranden av olika slag. Möjligheterna att genomföra en censur är inte så stora. För att åstadkomma ett skydd mot censur och hindrande åtgärder för andra framställningar än de mediebundna kan det räcka med en utbyggnad av reglerna i 2 kap regeringsformen. Regler om etableringsfrihet har begränsat värde utanför medieområdet. Ensamsansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet är ogenomförbara. Även om det av principiella skäl skulle vara tilltalande med en yttrandefrihetsgrundlag som i alla delar gäller generellt för alla offentliga yttranden är de praktiska svårigheterna enligt kommitténs uppfattning alltför stora. Därtill kommer att behovet av sådana regler som just en yttrandefrihetsgrundlag bör innehålla är litet eller inget när det gäller yttranden som inte är mediebundna.

Den föreslagna yttrandefrihetsgrundlagen avser yttranden som görs offentliga i vissa av grundlagen angivna uttrycksformer, nämligen program i eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt sådana utställningar och sceniska framställningar som har en utgivare.

Yttrandefrihetsgrundlagen bygger på de bärande principerna i tryckfrihetsförordningen. Grunddragen är alltså censurförbud, etableringsfrihet, särskilda regler om ansvarighet för yttrandefrihetsbrott, rätt för upphovsmän till offentliga framställningar och för dem som anskaffar eller meddelar uppgifter för publicering att förbli anonyma, frihet för dem från straff och skadestånd, uttömmande angivande av de gärningar som kan beivras som yttrandefrihetsbrott och särskild rättegångsordning för beivrande av sådana brott.

Censurförbud

Förbudet mot censur av tryckta skrifter motsvaras i yttrandefrihetsgrundlagen av ett förbud för myndigheter och andra allmänna organ mot att förhandsgranska yttranden som är avsedda att framföras genom offentliga framställningar och mot att på grund av det kända eller väntade innehållet i en framställning förbjuda eller hindra dess offentliggörande. Förbudet är så kategoriskt avfattat att det inte skall kunna kringgåas t ex genom "frivilliga" överenskommelser under upprörda tider.

I fråga om ett framställningssätt medger yttrandefrihetsgrundlagen undantag från förbudet mot censur. Det gäller upptagningar av rörliga bilder. Som villkor för offentlig återgivning av sådana får i vanlig lag föreskrivas att de har granskats i förväg. I vanlig lag får också föreskrivas förbud att utan i förväg lämnat tillstånd sprida upptagningar av rörliga bilder till dem som inte har fyllt arton år eller att offentligen återge sådana upptagningar för dem. Dessa medgivanden gör det möjligt att omvandla den nuvarande filmcensuren på det sätt som

kommittén föreslår (se nedan under rubriken "Förhandsgranskning av filmer och videogram").

Kommittén diskuterar möjligheten att värna yttrandefriheten genom regler i grundlag om skydd mot åtgärder av enskilda. Det kan gälla vägran att leverera papper, trycksvärta, magnetband etc, arbetsnedläggelse, vägran att utföra transporter eller att saluhålla tryckalster. Listan kan göras lång. Regler till skydd mot sådana åtgärder skulle innebära stora förändringar av de civilrättsliga bestämmelser som reglerar produktion, distribution och handel med skrifter, fonogram, videogram och filmer. De skulle också påverka sådana förhållanden som utyrning av teater- och utställningslokaler och anställningsavtal för skådespelare, journalister, tekniker, grafiker m fl. En icke obetydlig del av samhällslivet skulle beröras. Konsekvenserna är inte lätta att överskåda.

Enligt 1973 års fri- och rättighetsutredning borde man med hänsyn bli till de tänkbara följderna för gällande civilrätt iakttas stor restriktivitet i fråga om att i grundlag ta in regler som gäller förhållanden mellan enskilda. Yttrandefrihetsutredningen förklarar sig i stort ansluta sig till denna bedömning och stannar i slutsatsen att någon generell regel om förbud mot hindrande åtgärder från enskilda inte bör införas i grundlagen.

Inte heller bör grundlagen innehålla några regler som begränsar rätten till fackliga stridsåtgärder på massmedieområdet. Dels skulle sådana regler behöva göras så detaljerade att de inte gärna skulle rymmas inom ramen för en grundlag, dels kan vanlig lag användas för att vid behov reglera sådana förhållanden. Därtill kommer att sådana regler skulle innebära att man knäsatte en princip om massmediernas prestationsskyldighet mot det allmänna. Journalisten skulle, för att tillgodose allmänhetens krav på information, ha ett slags arbetsplikt. I förlängningen av den tanken skymtar ett mera vittgående och för yttrandefriheten farligt krav på massmedieverksamheten och dess innehåll, en skyldighet att tillhandahålla en viss mängd material och kanske också material av visst slag.

Kommittén understryker den stora vikten av att nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen säkerställs även vid fackliga konflikter. Mest tilltalande vore, uttalas det, om parterna på massmedieområdet kunde genom avtal ställa garantier för att verksamheterna åtminstone i viss utsträckning kan fortgå under sådana konflikter.

Etableringsfrihet

Tryckfrihetsförordningen garanterar envar rätten att framställa tryckalster. Den garanterar också att var och en får importera tryckta skrifter och sprida sådana. Möjligheterna att ställa upp motsvarande regler för andra

medier än tryckta skrifter avhandlas i betänkandet under rubriken etableringsfrihet m m. Kommittén föreslår regler av innebörd att varje svensk medborgare eller juridisk person gentemot det allmänna skall ha rätt att utan andra begränsningar än som följer av grundlagen framställa, till riket införa och bland allmänheten sprida ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Samma rätt skall också gälla ifråga om trådsändare, mottagare för eter- eller trådsändning samt apparatur för inspelning eller återgivning av ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder.

Vidare skall rätten att bedriva vissa slags verksamhet för framförande av yttranden till offentligheten fastslås i grundlagen. Det gäller offentligt framförande av dramatik, musik, balett eller andra liknande framställningar (sceniska framställningar), offentlig visning av filmer eller andra upptagningar av rörliga bilder, offentlig uppspelning av ljudupptagningar samt utställningar.

De förslag som nu har nämnts innebär inte någon annan förändring av rättsläget än att redan existerande friheter får skydd i grundlag.

I fråga om sändningar av offentliga framställningar genom eter är en oinskränkt etableringsfrihet en omöjlighet på grund av att utrymmet i eter är begränsat. Kommittén föreslår inte någon ändring av det koncessions-system som nu råder.

När det gäller trådsändningar är etableringsfrihet inte omöjlig på grund av några absoluta tekniska hinder. Frågan är på grund av teknikens utveckling i hög grad aktuell nu. Den består enligt kommitténs resonemang av två delfrågor. Den första rör rätten att anlägga ett ledningsnät för sådana sändningar. Den andra avser rätten att bedriva verksamhet för sändning på ett nät.

Frågan om frihet för var och en att anlägga ledningsnät innehåller åtskilliga komplikationer. Dit hör enligt betänkandet förhållandet till den enskildes äganderätt, markanvändningen, bebyggelseplaneringen etc. I fråga om ansvaret för utbyggnaden av kabelnätet finns olika meningar. Frågan utreds av massmediekommittén. Med hänvisning till det föreslår yttrandefrihetsutredningen inte någon grundlagsregel om etableringsfrihet i fråga om inrättande av ledningsnät.

Beträffande rätten att bedriva verksamhet som går ut på att via tråd sända meddelanden av skilda slag till allmänheten konstaterar kommittén att dagens teknik – och än mer morgondagens – ger starkt ökade sändningsmöjligheter på tråd. Kommitténs principiella syn på yttrandefriheten – att den inte kräver någon motivering medan alla inskränkningar gör det – leder då till slutsatsen att en sändningsfrihet bör råda.

Förslaget går ut på att varje svensk medborgare eller svensk juridisk person gentemot det allmänna har rätt

att, utan andra begränsningar än dem som följer av yttrandefrihetsgrundlagen, bedriva verksamhet för sändning till allmänheten av ljud, bilder eller text genom tråd.

Sändningsfriheten utesluter inte att Sveriges Radio genom vanlig lag ges möjlighet att fullgöra sin uppgift som ett företag i allmänhetens tjänst, sin s k public-servicefunktion. Yttrandefrihetsgrundlagen tillåter att vanlig lag föreskriver begränsningar i syfte att främja allmänhetens tillgång till sändningar av dagshändelser.

Också en annan inskränkning i sändningsfriheten är tillåten. Om någon begagnar ett trådnät till att sända ett renodlat utbud av våldsskildringar och pornografi skall han enligt förslaget kunna främtas sin rätt att sända. Detta skall ske efter en rättslig prövning i former som ligger den judiciella yttrandefrihetsprocessen nära. Det innebär att det allmänna talan skall föras av justitiiekanslern och att saken skall avgöras efter prövning av jury.

Ensamsvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet

Ensamsvaret är en av hörstenarna i tryckfrihetsförordningen. Det innebär att en enda person är straffrättsligt ansvarig för vad som trycks. Ansvar för medverkan till tryckfrihetsbrott kan inte förekomma. Beträffande periodiska skrifter bärs ensamsvaret i första hand av utgivaren. När det gäller andra tryckta skrifter bärs det i första hand av författaren. Deras ansvar kan av olika skäl falla bort. Då övertas ansvaret av någon annan enligt regler i tryckfrihetsförordningen.

En likartad ordning gäller i dag enligt vanlig lag i fråga om rundradiosändningar i radio och TV. Som regel skall det finnas en särskilt utsedd person med uppgift att bära det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för programinnehållet. Undantag kan dock göras för direktsända program. Beträffande sådana kan beslutas att var och en som framträder i programmet själv skall bära ansvaret för yttrandefrihetsbrott som han begår.

Enligt förslaget skall obligatoriskt ensamsvar för en särskilt utsedd utgivare som regel gälla när yttranden offentliggörs i de former som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Det betyder att ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt program i eter- eller trådsändningar skall ha en utgivare och att denne skall bära ansvaret för yttrandefrihetsbrott som begås i framställningen. Möjligheten till undantag vid direktsändningar kan dock finnas kvar enligt ett särskilt undantag i grundlagen. I fråga om utställningar och sceniska framställningar föreslås en valfrihet. Där skall ensamsvar gälla bara om den som bedriver verksamheten frivilligt har utsett en särskild person att vara utgivare. Om man väljer att inte utse utgivare faller framställningen utan-

för yttrandefrihetsgrundlagens skyddssystem.

Ensamsvaret möjliggör enligt tryckfrihetsförordningens konstruktion skyddet för nyhetskällorna, dvs reglerna om ansvarsfrihet för den som anskaffar eller meddelar uppgifter för publicering och rätt för upphovsmän och andra medverkande till en framställning i tryckt skrift att förbli anonyma. I själva verket framstår detta som ensamsvarets egentliga uppgift. Principerna för källskyddet gäller i dag enligt vanlig lag också på radio- och TV-området. De föreslås nu bli utsträckta till övriga medier genom yttrandefrihetsgrundlagen.

Meddelarfriheten innebär att uppgifter som är sekretessbelagda ändå i betydande utsträckning får lämnas till nyhetsföretag för publicering. Enligt förslaget förankras denna frihet tekniskt säkrare än nu i grundlag. Detta genomförs såväl i tryckfrihetsförordningen som i yttrandefrihetsgrundlagen. För att en tystnadsplikt skall få innebära undantag från meddelarfriheten skall krävas att detta är uttryckligen medgivet enligt grundlagen. Det område där sådana s k kvalificerade tystnadsplikter skall få förekomma föreslås bli avgränsat genom detaljerade regler i de två grundlagarna.

Avgränsningen överensstämmer inom den offentliga rätten till stora delar med det rättstillstånd som råder nu. Men några ändringar föreslås. De viktigaste är att meddelarfriheten får ett större utrymme på beskattningsväsendets område och vid socialrättsliga frihetsberövanden samt i fråga om brott mot rikets säkerhet. I övrigt medger grundlagsförslaget vissa förskjutningar av meddelarfrihetens omfattning. En huvudprincip är att uppgifter som har lämnats av en enskild till en myndighet i en förtroendesituation inte skall få lämnas ut för publicering medan uppgifter som hänför sig till ärenden om myndighetsutövning skall omfattas av meddelarfrihet.

Meddelarfriheten sträcks vidare ut till förhållanden mellan enskilda. Den föreslås gälla när en tystnadsplikt åvilar någon i en enskild befattning eller på grund av något annat åtagande. Det innebär att den som lämnar uppgifter för publicering från exempelvis ett företag eller en organisation går fri från påföljder även om han på grund av avtal var bunden av tystnadsplikt. Härigenom öppnas enligt förslaget en möjlighet till ökad insyn i och mera genomlysande debatt om verksamheten hos viktiga företag och organisationer. Vid utarbetandet av detta förslag har kommittén väglett av mottot "där beslutsmakt finns, där skall också insyn finnas".

För vissa fall föreslås undantag från meddelarfriheten på det enskilda området. De fallen anges i grundlag. Ett viktigt undantag avser yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur. Meddelarfriheten på det enskilda området är inte avsedd att medföra att företagens möjligheter att fungera på en marknad äventyras.

Den principiellt nya meddelarfriheten utanför den offentliga rätten följs upp när det gäller anonymitets-skyddet. Det sker genom ett förbud för personer i ledande ställning inom företag och organisationer mot att efterforska den som har lämnat uppgifter i skydd av meddelarfriheten.

Yttrandefrihets- och tryckfrihetsbrott

Tryckfrihetsförordningen anger uttömmande vilka gärningar som får beivas som tryckfrihetsbrott. Också den principen kommer till uttryck i förslaget till yttrandefrihetsgrundlag.

Principen förankras fastare i grundlag än vad som fn gäller. Det sker genom att även de tryckfrihetsbrott som nu kan bestraffas som otillåtet offentliggörande beskrivs fullständigt i grundlagstext. Beskrivningarna tas in i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen.

Genom att de brott som får bestraffas enligt vanlig lag beskrivs fullständigt i grundlag uppnås en konsekvent genomförd sk dubbel täckning. Den innebär att det straffbara området väl kan inskränkas genom lagstiftningsbeslut i vanlig ordning men inte utvidgas utan att grundlagsändring genomförs.

I frågan vilka gärningar som skall kunna bestraffas som yttrandefrihetsbrott har kommittén enligt sina direktiv haft att utgå från gällande rättsläge. På två punkter har den dock fått anledning att närmare behandla omfattningen av det straffbara området.

Den första gäller beskrivningen av brottet hets mot folkgrupp. Kommittén föreslår där en ändring av lagtexten. Den är avsedd att åstadkomma en precisering av det straffbara området. Den nya brottsbeskrivningen förenas med en föreskrift om prövning av försvarligheten i yttranden som uttrycker missaktning för en folkgrupp eller någon annan liknande grupp av personer.

Den andra punkten gäller pornografi och våldsframställningarna. Kommittén föreslår att det nuvarande sk extremvåldsförbudet i lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag skärps i vissa avseenden. Så sänks t ex tröskeln för ingripanden mot skildringar av sexuellt våld. Överträdelse av förbudet skall bestraffas som yttrandefrihetsbrott. Brottet skall benämnas olaga våldsskildring. Utöver vad som ligger i detta föreslås inte någon skärpning av kriminaliseringen av pornografi.

Tryckfrihetsförordningen innehåller i 1 kap 4 § – den sk instruktionen – ett särskilt påbud om den anda i vilken förordningen skall tillämpas. Därav framgår bl a att tryckfrihetens roll som grundval för ett fritt samhällsskick alltid bör hållas i åtanke. I betänkandet föreslås att det förhållningssättet skall iaktas i vanliga brottmål lika väl som i tryckfrihetsmål och mål enligt yttrandefrihets-

grundlagen. De allmänna domstolarna får därmed ett uttryckligt stöd för att ta hänsyn till yttrandefrihetens och informationsfrihetens intressen, när de prövar frågor om ansvar för brott där det framgår av omständigheterna att gärningsmannen har handlat i syfte att främja sådana värden.

Rättegången

Rättegångsordningen för tryckfrihetsmål, med tillgång till jury, lämnas i förslaget i huvudsak oförändrad. Kommittén föreslår endast den ändringen att jurymännen skall väljas proportionellt. Samma rättegångsordning föreslås för mål enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Beträffande mål om sanktioner mot åsidosättanden av tystnadsplikter utanför den offentliga rätten föreslås dock att de särskilda yttrandefrihetsrättsliga rättegångsreglerna skall gälla endast i fråga om juryns medverkan. I övrigt skall sådana mål behandlas enligt vanliga rättegångsregler.

Enligt tryckfrihetsförordningen åligger det justitiekanslern att vaka över att gränserna för tryckfriheten inte överskrids. Kommittén föreslår att denna tillsyns-plikt skall tas bort. JK behåller uppgiften att ensam vara åklagare i tryckfrihetsmål och får motsvarande uppgift i mål enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Möjligheterna enligt tryckfrihetsförordningen att genom vanlig lag överlämna åt andra åklagare att besluta om användning av tvångsmedel slopas.

Reklamen och yttrandefriheten

Kommittén föreslår att förhållandet mellan reklam och yttrandefrihet regleras. Reklam kan innehålla både ett opinionsbildande och ett avsättningsfrämjande moment. All reklam skall därför falla under grundlagens skydd. Men grundlagen skall inte hindra att det genom vanlig lag meddelas föreskrifter för näringsidkare om innehållet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet.

Med yttranden i näringsverksamhet menas i betänkandet varje yttrande av en näringsidkare vilket syftar till att främja avsättningen eller anskaffandet av varor, tjänster och andra nyttigheter och som angår hans egen eller någon annan näringsidkares verksamhet eller nyttigheter som tillhandahålls eller efterfrågas i verksamheten. Föreskrifter om sådana yttranden får meddelas i syfte att skydda konsumenters eller näringsidkares ekonomiska intressen, att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa eller att skydda enskilda individers namn eller bild.

För att tillgodose dessa syften får vidare genom vanlig lag föreskrivas att näringsidkare skall vara skyldiga att rätta felaktiga eller vilseledande uppgifter som har läm-

nats i deras näringsverksamhet. I syfte att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa får också i vanlig lag förbjudas viss reklam.

Enligt det system som föreslås kan ett yttrande komma att prövas både enligt brottsbestämmelserna i grundlagarna och enligt de regler i vanlig lag om yttranden i näringsverksamhet som får förekomma enligt grundlagarna. För tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott svarar utgivaren eller den som i hans ställe bär ensamansvaret. Sanktioner enligt de lagar som kan gälla om yttranden i näringsverksamhet, dvs närmast den marknadsrättsliga lagstiftningen, får riktas mot den som är ansvarig enligt vad som följer av dessa lagar.

Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller en regel som medger att de nu gällande restriktionerna för reklam i program i eter- eller trådsändningar kan upprätthållas med stöd av vanlig lag.

Integritetsskydd

Enligt brottsbalken får en åklagare väcka åtal för ärekränkingsbrott bara om det av särskilda skäl befinns påkallat ur allmän synpunkt. För att skyddet för den enskilde skall stärkas, bör enligt kommitténs mening det allmänna åläggas en vidare åtalsplikt. Det skall räcka med att åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Förhandsgranskning av filmer och videogram

Den nuvarande filmcensuren före offentlig visning för vuxna skall enligt förslaget omvandlas. Förhandsgranskningen blir kvar men förenas inte med någon möjlighet för biografbyrån att förbjuda visning. Biografbyråns uppgift blir att avge ett utlåtande i frågan om en framställning innefattar olaga våldsskildring. Om byrån finner att så är fallet, kan filmen eller videogrammet ändå visas. Frågan om ett brott har begåtts genom visningen får prövas i efterhand av domstol i yttrandefrihetsrättslig ordning om justitiekanslern finner skäl att väcka åtal.

Syftet med förhandsgranskningen är att förbudet mot olaga våldsskildring skall bli verkningsfullt. I samma syfte åläggs biografbyrån att övervaka marknaden av filmer och videogram som är avsedda för tillhandahållande på annat sätt än genom offentlig visning.

Beträffande den underåriga publiken har kommittén inte funnit någon anledning att frånga den i direktiven gjorda bedömningen att den förhandsgranskning som gäller offentlig visning för barn bör behållas. Den förhandsgranskningen skall som hittills vara förenad med möjlighet att utfärda förbud mot visning. Den skall vidare utsträckas till att gälla också uthyrning och försäljning.

Enligt förslaget får i vanlig lag föreskrivas förbud utan i förväg lämnat tillstånd sprida upptagningar av rörliga bilder till dem som inte har fyllt arton år eller

offentligen återge sådana upptagningar för dem. Den regeln gäller både filmer och videogram. Det skydd mot skadlig påverkan som förhandsgranskningen skall ge sträcks alltså ut till att omfatta också dem som är äldre än femton år men ännu inte har fyllt arton år.

Regeringsformen

De regler som enligt förslaget skall föras in i regeringsformen gäller ett allmänt förbud mot censur, neutralitet mot olika åsiktsriktningar när det allmänna lämnar bidrag till offentliga framställningar, rätt att inneha föremål som bär eller förmedlar information samt skydd för demonstrationer och allmänna sammankomster.

För närvarande finns ett grundlagsfäst censurförbud bara på tryckfrihetens område. I vanlig lag – radiolagen och lagen om allmänna sammankomster – finns regler som förbjuder att allmänna organ förhandsgranskar något som skall offentliggöras. För övriga framställningsformer finns inget lagstadgat censurförbud. Bortsett från filmcensuren finns å andra sidan inte heller några regler som tillåter det allmänna att på förhand granska något som skall offentliggöras.

Kommittén föreslår att ett allmänt förbud mot censur skall skrivas in i regeringsformen. Det enda undantag som medges gäller upptagningar av rörliga bilder. Detta undantag ger i förening med den reglering som föreslås i yttrandefrihetsgrundlagen det utrymme som behövs för att genomföra förhandsgranskningen av upptagningar av rörliga bilder. Regeringsformens censurförbud får betydelse i fråga om yttranden som inte skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, t ex sådant som framförs vid demonstrationer och sammankomster.

Betydande delar av den åsiktsbildning och spridning av information som nu förekommer skulle inte vara möjlig utan ekonomiska bidrag från det allmänna. I betänkandet lämnas en översiktlig redogörelse för de viktigaste formerna för sådan bidragsgivning. Dit hör t ex press- och tidskriftsstödet, litteraturstödet samt stöd till produktion och distribution av film, teater och utställningar. Om sådant stöd skulle göras beroende av innehållet i de yttranden som framförs skulle en stor del av samhällsdebatten påverkas. Vid extrem styrning skulle konsekvenserna för den fria åsiktsbildningen bli förödande.

Enligt förslaget skall regeringsformen föreskriva att stöd från det allmänna till verksamhet för framförande av framställningar till offentligheten inte får utformas eller fördelas så att någon gynnas eller missgynnas på grund av sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat liknande hänseende eller på grund av sina ställningstaganden i särskilda frågor. Denna regel tar

närmast sikte på informationsfriheten. Den gäller både det tryckta ordet och andra framställningsformer, oavsett om friheten att yttra sig i dessa former skyddas av reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen. Den har därför ansetts böra få sin plats i regeringsformen.

Var och en är i dag oförhindrad att innehå tryckta skrifter, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt apparatur för mottagning, inspelning, överföring eller återgivning av sådana upptagningar och andra liknande föremål som bär eller förmedlar information. Den enda restriktion som finns är förbudet i 2 § radiolagen att innehå radiosändare. Kommittén har ansett att en grundlagsregel till skydd för rätten att innehå sådana föremål har en viktig funktion att fylla. Den förhindrar att restriktioner införs i vanlig lag. Regeln motverkar ingrepp i informationsfriheten. Den föreslås bli införd i regeringsformen.

Rätten att genomföra demonstrationer och sammankomster är viktig för den fria åsiktsbildningen. Friheten att yttra sig i sådana sammanhang kan eller bör emellertid enligt kommittén knappast förse med ett detaljerat system av skyddsregler enligt tryckfrihetsförordningens mönster. Principen om etableringsfrihet saknar betydelse vad gäller demonstrationer och sammankomster. Regeringsformens regler om skydd för mötes- och demonstrationsfriheterna garanterar att möten och demonstrationer kan äga rum. Den stora betydelse som bevisfrågor kan väntas få i rättegångar om vad som har yttrats vid sådana tillfällen talar mot att sådana mål handläggs med jury. I samma riktning talar praktiska svårigheter. Kommittén finner inte anledning att överväga ensamansvar, meddelarskydd och rätt till anonymitet i fråga om yttranden som framförs vid möten och demonstrationer. Dessamma sägs om den särskilda brottskatalogen.

Kommitténs slutsats är att de förstärkningar av grundlagsskyddet för demonstrations- och mötesfriheterna som kan behövas bör arbetas in i regeringsformen.

Förslaget innebär, förutom att censurförbudet görs tillämpligt på möten och demonstrationer, att det krav på tillstånd som nu finns i lagen om allmänna sammankomster slopas. Det har ansetts kunna inbjuda till tvivelaktig tillämpning och vara från principiell synpunkt otillfredsställande. Tillståndskravet skall ersättas med regler om anmälningsskyldighet och om rätt för myndigheterna att ge föreskrifter i ordningsfrågor, tex angående tilldelning av tid och plats. Överträdelse av sådana föreskrifter bör inte utgöra grund för upplösning, men bör kunna bestraffas med böter.

Möjligheterna att förbjuda demonstrationer i vissa områden under tider av krig eller krigsfara eller när en epidemisk eller epizootisk sjukdom har brutit ut föreslås få finnas kvar. Men möjligheten att utfärda förbud vid

”andra utomordentliga förhållanden” föreslås bli utmönstrad ur lagen om allmänna sammankomster.

Rätten att upplösa allmänna sammankomster kvarstår oförändrad, bortsett från att den grund för upplösning som består i att en demonstration eller sammankomst hålls trots att tillstånd har vägrats faller bort. Enligt förslaget skall försummelse av anmälningsskyldigheten inte vara tillräcklig grund för upplösning.

Reservationer m m

Ledamoten Per Unckel har reserverat sig i följande avseenden: Han anser att utredningen hade bort föreslå ett system för etersänd radio och TV som bringat radio och TV så nära de etableringsprinciper som föreslås gälla för andra medier som möjligt. Han vänder sig mot vad kommittén föreslår om möjlighet att genom vanlig lag förbjuda reklam i radio och TV. Han anser inte att utredningens förslag om meddelarfrihet utanför den offentliga rätten bör genomföras. Han föreslår slutligen en annan lydelse av bestämmelsen om olaga våldsskildring.

Ledamöterna Anders Ehnmark, Anders Ljunggren och Per Unckel har reserverat sig mot förslaget att införa en ny åldersgräns på 18 år vid förhandsgranskning av film.

Ett särskilt yttrande i frågan om det tryckta ordet och yttranden i andra former borde skyddas genom en enda yttrandefrihetsgrundlag har avgivits av ledamöterna Bertil Fiskesjö och Anders Ljunggren samt Torbjörn Vallinder, en av kommitténs sakkunniga, och Jan Gehlin, en av dess experter. De anser att det skulle vara att föredra att skyddet för yttrandefriheten sammanfördes i en sammanhållen yttrandefrihetsgrundlag.

Ledamoten Lisa Mattson har avgivit ett särskilt yttrande angående frågan om en yttersta gräns för pornografiska framställningar.

Anders Ehnmark har avgivit ett särskilt yttrande om filmcensuren.

Torbjörn Vallinder har avgivit ett särskilt yttrande om filmcensuren. Han anser att någon förhandsgranskning av filmer för vuxna inte bör få förekomma.

Yttrandefrihetsutredningen fortsätter sitt arbete. Kommittén skall utarbeta förslag till följdförfattningar till de nya grundlagsreglerna.

Bertil Wennberg