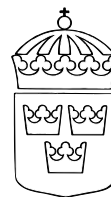


Regeringens proposition 2013/14:47



Några ändringar på tryck- och yttrandefrihetens område

Prop.
2013/14:47

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 november 2013

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas några av de ändringar i bl.a. tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och brottsbalken som Yttrandefrihetskommittén (Ju 2003:04) har föreslagit.

Propositionen innehåller förslag som ger enskilda personer en starkare processuell ställning i ärekränkningssmålen och ett ökat skydd för den personliga integriteten. Det föreslås att kravet i brottsbalken på särskilda skäl för att väcka allmänt åtal för förtal och förolämpning tas bort. Detta innebär att allmän åklagare och Justitiekanslern i högre grad kommer att kunna bistå enskilda som t.ex. har utsatts för förtal på internet. Propositionen innehåller även ett förslag om att målsäganden ska kunna slippa betala motpartens rättegångskostnader i ett tryck- eller yttrandefrihetsmål när målsägandens talan har ogillats men han eller hon har haft särskild anledning att få sin sak prövad.

Sverige kan i dag i princip inte delta i det internationella rättsliga samarbetet, t.ex. genom att lämna internationell rättslig hjälp, när ett förfarande omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Möjligheten till sådant samarbete utvidgas när det gäller vissa situationer där kopplingen till Sverige är svag. I detta syfte föreslås att skrifter och tekniska upptagningar inte ska anses utgivna i Sverige – och därmed omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen – endast på den grunden att de har skickats härifrån till enskilda mottagare i utlandet och alltså inte spritts i Sverige.

I förtydligande syfte, utan att det innebär någon ändring av gällande rätt, föreslås att det i tryckfrihetsförordningen uttryckligen anges att det s.k. korrespondentskyddet endast gäller för meddelanden som lämnas

Prop. 2013/14:47 eller anskaffas här i Sverige och att det i fråga om yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet finns utrymme för att i vanlig lag reglera bl.a. frågor om krav på berättigat behov för den som beställer uppgifter.

Grundlagsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015 och övriga lagändringar den 1 juli 2014.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i tryckfrihets- förordningen	6
2.2	Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen	9
2.3	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	11
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden	12
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Internationellt rättsligt samarbete	14
4.1	Det internationella rättsliga samarbetet på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden	14
4.2	Spridning från Sverige	16
4.3	Korrespondentskyddet	18
5	Kreditupplysningar	19
6	Ändring i tryckfrihetsförordningen till följd av den nya polisorganisationen	21
7	Åtalsprövningsregeln vid ärekränkingsbrott	22
7.1	Möjligheten att väcka allmänt åtal för ärekränkingsbrott	22
7.2	En förändrad åtalsprövningsregel	23
8	Kvittning av rättegångskostnader	27
8.1	Möjligheten att kvitta rättegångskostnaderna i tryck- och yttrandefrihetsmål	27
8.2	En förändrad kvittningsregel	29
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	33
10	Ekonomiska konsekvenser	33
11	Författningskommentar	34
11.1	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	34
11.2	Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen	37
11.3	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	37
11.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1559) om föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden	39
Bilaga 1	Sammanfattning av Yttrandefrihetskommitténs betänkande En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55)	41

Prop. 2013/14:47	Bilaga 2	Utdrag ur Yttrandefrihetskommitténs lagförslag (SOU 2012:55).....	51
	Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2012:55)	58
	Bilaga 4	Sammanfattning av Polisorganisationskommitténs betänkande En sammanhållen svensk polis – följändringar i författningar (SOU 2012:78).....	60
	Bilaga 5	Lagförslag i betänkandet En sammanhållen svensk polis – följändringar i författningar (SOU 2012:78).....	64
	Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2012:78)	65
	Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag	66
	Bilaga 8	Lagrådets yttrande.....	73
	Utdrag ur	protokoll vid regeringssammanträde den 14 november 2013	76

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2013/14:47

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 6 och 9 §§, 10 kap. 7 § samt 13 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §

Tryckt skrift skall, för att anses såsom sådan, vara utgiven. En skrift anses utgiven då den blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Detta gäller dock inte en myndighets tryckta handlingar, om de inte är tillgängliga för envar.

En tryckt skrift ska, för att anses såsom sådan, vara utgiven. En skrift anses utgiven när den blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Detta gäller dock inte en myndighets tryckta handlingar, om de inte är tillgängliga för var och en.

En skrift ska inte anses utlämnad för spridning i Sverige enbart på den grunden att den skickas härifrån till mottagare i utlandet.

9 §

Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat

1. om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;

2. om förbud mot kommersiell annons som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror samt tjänster om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en sådan vara;

3. om förbud mot kommersiell annons som meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till Europeiska gemenskaperna;

4. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt

4. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2011:509.

intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningskyldighet för sådant offentliggörande *samt* om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift;

5. om ansvar och ersättningskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.

intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningskyldighet för sådant offentliggörande, *om krav på berättigat behov hos den som beställer kreditupplysningen, om skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och* om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift;

5. om ansvar och ersättningskyldighet som avser det sätt på vilket *en* uppgift eller *en* underrättelse anskaffats.

10 kap.

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 §.

Polisen ska genast verkställa ett förordnande om beslag. I 6 kap. 3 § finns bestämmelser om förbud mot spridande av en tryckt skrift som lagts under beslag.

13 kap.

6 §

I fråga om skrift som trycks utom riket och som *utges* här men som inte huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket och för vilken inte heller utgivningsbevis *finns* gäller bestämmelserna i 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena *angående* meddelande och anskaffande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande om inte

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet;
2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. 3 § första stycket 2;
3. meddelandet utgör uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

Första stycket tillämpas också i fråga om en skrift som inte ges ut i Sverige, oavsett om skriften trycks här eller utomlands. *Härvid jämföras med* den som lämnar meddelande för offentliggörande den som på annat sätt medverkar till framställning i periodisk skrift

I fråga om *en* skrift som trycks utom riket och som *ges ut* här men som inte huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket och för vilken *det* inte heller *finns* utgivningsbevis gäller bestämmelserna i 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena *om* meddelande och anskaffande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande om inte

Första stycket tillämpas också i fråga om en skrift som inte ges ut i Sverige, *om meddelandet lämnades eller anskaffandet ägde rum här*, oavsett om skriften trycks här eller utomlands. *Med* den som lämnar meddelande för offentliggörande *jämföras* den som på

Prop. 2013/14:47 såsom författare eller annan upphovsman.

Är meddelandet eller anskaffandet straffbart enligt *vad som följer av första och andra styckena*, gäller vad som är föreskrivet *därom*. Mål *angående* ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som nu sagts *skall* handläggas som tryckfrihetsmål, när inte 12 kap. 1 § andra stycket tredje meningen har motsvarande tillämpning. I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller *vad* som är föreskrivet i 3 kap.; *bestämmelsen* i 3 § 3 *skall* dock omfatta även *annat* brott mot rikets säkerhet än som *där avses*.

annat sätt medverkar till framställning i periodisk skrift såsom författare eller annan upphovsman.

Är meddelandet eller anskaffandet straffbart enligt första och andra styckena, gäller vad som är föreskrivet *om detta*. Mål *om* ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som nu sagts *ska* handläggas som tryckfrihetsmål, när inte 12 kap. 1 § andra stycket tredje meningen har motsvarande tillämpning. I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller *det* som är föreskrivet i 3 kap. *Bestämmelsen* i 3 § 3 *ska* dock omfatta även *andra* brott mot rikets säkerhet än *de* som *avses där*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2.2 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Prop. 2013/14:47

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 10 § och 10 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

10 §

Grundlagen är tillämplig på sådana tekniska upptagningar som är utgivna. En teknisk upptagning anses utgiven *då* den *utlämnats* för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

Om grundlagen är tillämplig eller inte prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningen. Om inte annat framgår av omständigheterna, *skall* grundlagen anses tillämplig på en upptagning med uppgifter enligt 3 kap. 13 § och 4 kap. 4 §.

Grundlagen är tillämplig på sådana tekniska upptagningar som är utgivna. En teknisk upptagning anses utgiven *när* den *lämnats ut* för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

En teknisk upptagning ska inte anses utlämnad för att spridas till allmänheten i Sverige enbart på den grunden att den skickas härifrån till mottagare i utlandet.

Om grundlagen är tillämplig eller inte prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningen. Om inte annat framgår av omständigheterna, *ska* grundlagen anses tillämplig på en upptagning med uppgifter enligt 3 kap. 13 § och 4 kap. 4 §.

10 kap.

2 §

Det som enligt 1 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser och att vara anonym gäller också radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige och tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning i Sverige, oavsett om upptagningen har framställts här eller i utlandet. I lag får dock före-

Det som enligt 1 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser och att vara anonym gäller också radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige och tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning i Sverige *om meddelandet lämnades eller anskaffandet ägde rum här*, oavsett om upp-

¹ Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2011:508.

Prop. 2013/14:47 skrivas undantag från rätten att tagningen har framställts här eller i utlandet. I lag får *det* dock föreskrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter i fråga om radioprogram som sänds från öppna havet eller luftrummet däröver. skrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter i fråga om radioprogram som sänds från öppna havet eller luftrummet däröver.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 5 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

5 §¹

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av annan än *målsägande*. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta *av särskilda skäl* anses påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser

1. förtal och grovt förtal,
2. förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning,

3. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller

4. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.

Har förtal riktats mot avliden, får åtal väckas av den avlidnes efterlevande make, bröstarring, förälder eller syskon *samt*, om åtal av särskilda skäl anses påkallat från allmän synpunkt, av åklagare.

Innebär brott som avses i 1–3 §§, att någon genom att förgripa sig på en främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller på en främmande makts representant i Sverige har kränkt den främmande makten, får brottet åtalas av åklagare utan hinder av *vad som föreskrivs i första stycket*. Åtal får dock inte ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat *därtill*.

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av *någon* annan än *målsäganden*. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får *dock* åklagaren väcka åtal om detta anses påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser

Har förtal riktats mot *en* avliden, får åtal väckas av den avlidnes efterlevande make, bröstarring, förälder eller syskon *och*, om åtal av särskilda skäl anses påkallat från allmän synpunkt, av åklagare.

Innebär brott som avses i 1–3 §§ att någon genom att förgripa sig på en främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller på en främmande makts representant i Sverige har kränkt den främmande makten, får brottet åtalas av åklagare utan hinder av första stycket. Åtal får dock inte ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat *till detta*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

¹ Senaste lydelse 2008:569.

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

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 4 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

4 §

I mål där en målsägande har fört talan får rätten, om det finns skäl till det, besluta att vardera parten skall stå för sina egna rättegångskostnader. Ett sådant beslut får dock fattas endast om frågan om brott föreligger har prövats av en jury.

Rätten får besluta att vardera parten ska svara för sina rättegångskostnader om en målsägandes talan har ogillats men han eller hon hade särskild anledning att få saken prövad och det även i övrigt finns skäl för en sådan fördelning. Detta gäller dock endast om frågan om brott har prövats av en jury.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

¹ Lagen omtryckt 2002:911.

Den 30 april 2003 tillsattes Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (TYB) med uppgift att bl.a. följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (dir. 2003:58). I beredningens uppdrag ingick att överväga frågan om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna och om det på sikt finns anledning att slå samman tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen till en grundlag.

TYB lämnade den 22 december 2004 delbetänkandet Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor (SOU 2004:114). I betänkandet behandlas bl.a. frågor om internationell rättslig hjälp, brottskatalogen och vissa målhandläggningsfrågor. Betänkandet har remissbehandlats. Det har inte lett till lagstiftning.

Den 15 november 2006 lämnade beredningen betänkandet Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? (SOU 2006:96). I betänkandet presenteras tre alternativa modeller för grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten, varav två innebär att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen upphävs och att grundlagsskyddet får en helt annan utformning än den befintliga regleringen medan det tredje alternativet innebär att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen läggs ihop till en ny grundlag. Ett alternativ som också nämns är att behålla nuvarande grundlagar med vissa smärre justeringar. Betänkandet har remissbehandlats.

Genom tilläggsdirektiv den 7 juni 2007 beslutade regeringen att beredningen skulle omvandlas till en parlamentarisk kommitté och att denna, utöver de frågor som kvarstod enligt tidigare direktiv, även skulle få vissa ytterligare frågor att överväga (dir. 2007:76). Kommittén ombildades den 16 maj 2008 och tog namnet Yttrandefrihetskommittén.

Kommittén överlämnade i februari 2009 sitt första delbetänkande, Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor (SOU 2009:14). I betänkandet behandlas bl.a. frågan om grundlagsskydd för digital bio och e-böcker som levereras med innehåll, frågan om straffsanktionering av efterforsknings- och repressalieförbuden för bl.a. kommunala bolag, en stencilregel för tekniska upptagningar och TV-sändningars tillgänglighet för personer med funktionshinder. Betänkandet har remissbehandlats och lagts till grund för vissa förändringar av bl.a. regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som trädde i kraft den 1 januari 2011 (prop. 2009/10:81).

Kommittén överlämnade i oktober 2010 ett s.k. debattbetänkande, Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller (SOU 2010:68). I betänkandet presenteras tre möjliga regleringsmodeller för en ny yttrandefrihetsgrundlag. Kommittén benämner dem ansvarsmodellen, verksamhetsmodellen och ändamålsmodellen. Betänkandet har remissbehandlats.

Den 23 augusti 2012 överlämnade kommittén slutbetänkandet En översyn av yttrandefriheten (SOU 2012:55). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utdrag ur betänkandets lagförslag finns i

bilaga 2. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2012/5629/L6). Betänkandet innehåller dels materiella förändringar, dels en språklig och strukturell översyn av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I propositionen behandlas några av förslagen till materiella förändringar.

Regeringen har för avsikt att tillsätta en ny utredning som bl.a. ska få i uppdrag att vidare utreda vissa av de övriga frågor som Yttrandefrihetskommittén har övervägt, exempelvis en modernisering av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens språk och struktur samt en översyn av databasregeln, inklusive frågan om preskription och om hur arkivdatabaser bör regleras. Utredningens uppdrag ska inte omfatta frågan om en straffbestämmelse om integritetsskydd i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och inte heller frågan om de båda grundlagarna bör göras teknikneutrala.

Polisorganisationskommittén föreslår i delbetänkandet En sammanhållen svensk polis – följdändringar i författningar (SOU 2012:78) en ändring i 10 kap. 7 § TF. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 4*. Kommitténs lagförslag finns i *bilaga 5*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En remissammanställning finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2012/7719/L4). I propositionen behandlas utredningens förslag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 26 september 2013 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Regeringen har i huvudsak följt Lagrådets synpunkter, med undantag för vad Lagrådet har anfört när det gäller beteckningen polisen. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5, 6 och 8.2.

4 Internationellt rättsligt samarbete

4.1 Det internationella rättsliga samarbetet på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden

Sverige deltar sedan länge i rättsligt samarbete med andra länder i olika angelägenheter. Samarbetet baseras på olika internationella överenskommelser. Exempel på sådana överenskommelser är 1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål och 2000 års konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan EU:s medlemsstater som är införlivade i den svenska lagstiftningen genom lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Lagen omfattar rättslig hjälp i form av bl.a. förhör i samband med förundersökning i brottmål, bevisupptagning vid domstol samt kvarstad,

beslag och husrannsakan. Andra exempel på områden som omfattas av regler om internationellt rättsligt samarbete är överlämnande eller utlämning för lagföring för brott eller verkställighet av straff samt verkställighet av utländska domar och beslut i Sverige.

Det straffrättsliga samarbetet inom EU bygger bland annat på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden. Principen om ömsesidigt erkännande innebär i korthet att medlemsstaterna ska verkställa varandras beslut utan att den materiella grunden ifrågasätts. Möjligheterna att vägra verkställighet är mot denna bakgrund begränsade.

I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen regleras inte möjligheterna att bistå andra länder rättsligt. Sveriges möjlighet att delta i rättsligt samarbete gällande brott som har begåtts i grundlagsskyddade medier tas inte heller upp i de svenska lagar som reglerar det rättsliga samarbetet. Detta har inte ansetts nödvändigt eftersom det anses självklart att ingripanden mot grundlagsskyddade medier endast kan ske i de fall och i den ordning som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se t.ex. prop. 1999/2000:61 s. 73).

Ingripanden mot yttranden i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen måste alltså vara förenliga med grundlagarna. Det krävs därför bl.a. att yttrandet innefattar något av de brott som särskilt anges i grundlagarnas brottskatalog och att åtgärden riktar sig mot en person som utpekats som ansvarig enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen analyserade ingående frågan om internationellt rättsligt samarbete på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område (SOU 2004:114). Beredningen gjorde bedömningen att innebörden av gällande rätt är att internationellt rättsligt bistånd över huvud taget inte kan lämnas när det yttrande som ligger till grund för en begäran om bistånd skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Tolkningen är inte oomtvistad, men det kan konstateras att det i praktiken i princip inte förekommer att Sverige bistår andra länder rättsligt när ett yttrande omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

För att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska vara tillämpliga krävs, förutom att yttrandet omfattas av grundlagarnas formella och materiella tillämpningsområde, att det också faller under deras territoriella tillämpningsområde.

Grundlagarna har ett vidsträckt territoriellt tillämpningsområde och omfattar därför inte enbart medier som har en uppenbar anknytning till Sverige. Även situationer där ett massmedium inte alls – eller bara i begränsad utsträckning – når den svenska allmänheten kan i vissa avseenden falla under grundlagarnas skydd. Förklaringen till detta synsätt är att det även i fråga om sådana medieprodukter kan förekomma att personer i Sverige medverkar till att ett yttrande når allmänheten. Ett exempel på detta är när en person i Sverige, i egenskap av meddelare, lämnar uppgifter för publicering till t.ex. en utländsk tidning. Den svenska ståndpunkten är att även en sådan person omfattas av grundlagsskyddet här.

Ett sätt att utöka möjligheterna till internationellt rättsligt samarbete är att införa en undantagsbestämmelse för internationellt rättsligt samarbete

i grundlagarna. Ett annat sätt är att begränsa tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde. En sådan begränsning innebär att grundlagarna blir tillämpliga i färre fall och att de därför i mindre omfattning hindrar det rättsliga samarbetet. Kommittén har lämnat förslag i båda dessa avseenden.

4.2 Spridning från Sverige

Regeringens förslag: Det territoriella tillämpningsområdet för tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inskränks genom att det i grundlagarna anges att en skrift eller teknisk upptagning inte ska anses utgiven i Sverige enbart på den grunden att den skickas härifrån till mottagare i utlandet.

Yttrandefrihetskommitténs förslag överensstämmer med regeringens. Förslaget har dock en i viss mån annan lagteknisk lösning eftersom den språkliga och strukturella modernisering av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som kommittén föreslår inte genomförs nu.

Remissinstanserna: Den stora majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Svenska Journalistförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* ifrågasätter om förslaget innebär att Sverige kan bli tvunget att lämna rättsligt bistånd till ett land som vill ingripa straffrättsligt på en grund som vi anser strider mot grundläggande demokratiska rättigheter.

Skälen för regeringens förslag: Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är till för att skydda ett fritt informationsutbyte och ett fritt informationsflöde i Sverige. Grundlagarna bygger på förutsättningen att ingripanden på grund av innehållet i skrifter, filmer eller ljudupptagningar etc. kan ske först sedan de är utgivna genom att ha lämnats ut till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Om en skrift eller teknisk upptagning som framställs i Sverige endast ges ut i utlandet gäller inte tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens särskilda ansvarsbestämmelser, brottkatalog och rättegångsregler. I stället gäller allmän lag. Det blir då i regel fråga om att med stöd av de principer som gäller för brotten i brottsbalken avgöra om svenska straffbestämmelser är tillämpliga och om det finns svensk jurisdiktion. En konsekvens av att en skrift etc. inte omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som exklusiva straff- och processlagar är att det finns större möjligheter för Sverige att delta i det internationella rättsliga samarbetet, t.ex. enligt lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål (prop. 1997/98:43 s. 120 f.).

Frågan om när en skrift kan anses vara utgiven i Sverige bedömdes i rättsfallet NJA 1956 s. 48. Högsta domstolen ansåg att skrifter var utlämnade för spridning i Sverige på den grunden att distributören hade postat dem i Sverige till enskilda adressater i utlandet. Skrifterna ansågs alltså utgivna här trots att de aldrig nådde den svenska allmänheten. Avgörandet får uppfattas så att försändandet med post innebar att

spridningen till de slutliga mottagarna av skriften hade påbörjats i Sverige. Rättsfallet har motsvarande innebörd på yttrandefrihetsgrundlagens område när det gäller tekniska upptagningar.

Den ordning som följer av NJA 1956 s. 48 framstår som väl långtgående sett i relation till syftet med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, som är att skydda ett fritt informationsutbyte och ett fritt informationsflöde i Sverige. Effekten blir att det särskilda svenska straff- och processrättsliga systemet blir exklusivt tillämpligt på yttranden som inte har nått allmänheten här. Det är inte motiverat att låta grundlagarnas tillämpningsområde vara så vidsträckt. Det riskerar också att försvåra för Sverige att delta i det internationella rättsliga samarbetet utan att det finns viktiga yttrandefrihetsrättsliga skäl för det. Generellt sett är det en utgångspunkt att Sverige i så stor utsträckning som möjligt ska kunna bistå med bl.a. internationell rättslig hjälp och verkställighet av utländska domar och beslut (se tilläggsdirektiv till Tryck- och yttrandefrihetsberedningen, dir. 2008:42). Som redovisats har grundlagskyddet i praktiken ansetts utesluta att Sverige deltar i internationellt rättsligt samarbete i de fall tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är tillämpliga. Mot den här bakgrunden bör, som kommittén föreslår, tillämpningsområdet för grundlagarna begränsas så att en skrift eller upptagning inte anses utgiven i Sverige i sådana situationer som avsågs i 1956 års avgörande. Utgivning enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska således inte anses föreligga enbart på den grunden att en skrift eller teknisk upptagning har skickats från Sverige till mottagare i utlandet. Regleringen bör ta sikte på försändelser med post och även t.ex. på fall då en speditiionsfirma anlitas.

Om en skrift eller en teknisk upptagning, utöver att sändas till utlandet, även lämnas ut för spridning till mottagare i Sverige, bör förstas grundlagarnas regler alltså vara tillämpliga på innehållet.

Innebörden av att skriften eller upptagningen inte anses utgiven i Sverige är att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte blir tillämpliga i fråga om ingripanden med anledning av innehållet. I stället tillämpas vanlig lag. Grundlagarnas bestämmelser om etableringsfrihet (4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF samt 3 kap. 1 § och 8 § YGL) och förbud mot förhandsgranskning och andra liknande åtgärder (1 kap. 1 § första stycket och 2 § TF samt 1 kap. 3 § första stycket YGL) gäller dock fortfarande för skrifterna etc. i fråga.

Lagändringen medför att Sverige kommer att kunna bistå andra länder rättsligt i något fler fall än tidigare. *Svenska Journalistförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* befarar att detta kan medföra att Sverige tvingas att lämna bistånd trots att ingripandet skulle strida mot grundläggande demokratiska rättigheter. Det förhållandet att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte längre lägger hinder för samarbetet i vissa begränsade fall kan dock inte enligt regeringens mening anses medföra några sådana risker. För att bistånd ska kunna lämnas krävs fortfarande att det är förenligt med gällande rätt på området. I det sammanhanget finns anledning att påminna om att inskränkningar av grundlagarnas tillämpningsområde inte med nödvändighet leder till att den aktuella företeelsen faller utanför det svenska rättssystemet. Frågor om svensk domsrätt, tillämpligheten av svensk lag och möjligheten att lämna internationellt rättsligt bistånd får då i stället

4.3 Korrespondentskyddet

Regeringens förslag: Det tydliggörs att det s.k. korrespondentskyddet för meddelare, anskaffare och den som på annat sätt medverkar till en framställning i periodisk skrift som författare eller annan upphovsman endast gäller om meddelandet lämnades eller anskaffandet ägde rum i Sverige.

Yttrandefrihetskommitténs förslag överensstämmer med regeringens. Förslaget har dock en i viss mån annan lagteknisk lösning eftersom den språkliga och strukturella modernisering av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som kommittén föreslår inte genomförs nu.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det.

Skälen för regeringens förslag: Det s.k. korrespondentskyddet regleras i 13 kap. 6 § andra stycket TF och 10 kap. 2 § YGL och innebär att grundlagarna ger skydd för meddelare och anskaffare samt för den som på annat sätt medverkar till framställning i periodisk skrift som författare eller annan upphovsman, även när det rör sig om medier som inte ges ut eller på annat sätt offentliggörs i Sverige. Typiskt sett träffar bestämmelserna korrespondenter för utländska medier som befinner sig här i landet och de personer som lämnar meddelanden till utländska medier.

Korrespondentskyddet anses vara begränsat till när lämnande av uppgifter eller anskaffande av sådana sker i Sverige (se SOU 2004:114 s. 143). Detta framgår dock inte av lagtexten, vilket kan medföra tveksamheter om huruvida t.ex. ett meddelande som lämnas i utlandet till utländsk media omfattas av grundlagsskydd. För att klargöra att så inte är fallet bör, som kommittén föreslår, bestämmelserna om korrespondentskyddet förtydligas. Ett sådant klargörande av det territoriella tillämpningsområdet kan förväntas underlätta bedömningen av om det är möjligt att delta i det internationella rättsliga samarbetet, t.ex. genom att lämna internationell rättslig hjälp.

Regeringens förslag: Det tydliggörs att det i fråga om yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet finns utrymme för att i vanlig lag reglera skyldigheten att lämna information till den som avses med upplysningen och krav på berättigat behov hos den som beställer uppgifterna.

Yttrandefrihetskommitténs förslag överensstämmer med regeringens. Regeringens förslag har dock en i viss mån annan disposition och ordalydelse.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot kommitténs förslag. *Datainspektionen* anser dock att förslaget inte är tillräckligt långtgående.

Skälen för regeringens förslag: Kreditupplysningslagen (1973:1173) gäller kreditupplysningsverksamhet som innebär att någon, utom i enstaka fall, lämnar kreditupplysningar mot ersättning eller som ett led i näringsverksamhet. Lagen gäller också annan kreditupplysningsverksamhet om den är av större omfattning (1 § kreditupplysningslagen). Enligt kreditupplysningslagen får kreditupplysningar om fysiska personer, som inte är näringsidkare, inte lämnas ut om det finns anledning att anta att upplysningen kommer att användas av någon annan än den som på grund av ingånget eller ifrågasatt kreditavtal eller någon liknande anledning har behov av upplysningen, ett s.k. legitimt behov. Fysiska personer ska få information om att en kreditupplysning har lämnats om dem. Normalt sett sker detta genom att en kopia av kreditupplysningen skickas till personen i fråga. Lagen innehåller även bestämmelser om rättelse, bl.a. för det fall att en uppgift i ett register visar sig vara oriktig.

I kreditupplysningslagen finns undantag från kraven på legitimt behov, kreditupplysningskopia och rättelse. Tidigare gällde dessa undantag för alla offentliggöranden av kreditupplysningar som omfattades av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. När allt fler kreditupplysningar började lämnas via databaser i stället för i tryckta skrifter uppkom problem bestående i att skyddet för enskildas integritet inte var tillräckligt gott. Därför ändrades kreditupplysningslagen på så sätt att det nu uppställs krav på legitimt behov, kreditupplysningskopia och rättelse även när det gäller tillhandahållanden av kreditupplysningar ur sådana databaser som omfattas av 1 kap. 9 § första stycket 1 och 2 YGL (prop. 2009/10:151).

En förutsättning för denna ändring var att regleringen rymdes inom det område som får regleras i lag enligt delegationsbestämmelserna i 1 kap. 12 § första stycket YGL jämförd med 1 kap. 9 § 4 TF. Enligt dessa bestämmelser finns det bl.a. möjlighet att genom lag meddela föreskrifter om förbud mot offentliggörande av kreditupplysning som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift.

I lagstiftningsärendet framförde en del remissinstanser, bl.a. Justitiekanslern, att de föreslagna ändringarna i fråga om krav på legitimt behov och kreditupplysningskopia inte omfattades av delegationsbestämmelsen

i 1 kap. 9 § 4 TF och därför inte kunde genomföras utan grundlagsändring. I lagstiftningsärendet bedömdes dock att ett utlämnande av en kreditupplysning, till annan än den som har ett legitimt behov av den, utgör ett intrång i den enskildes integritet som är så opåkallat och påtagligt att det är att anse som otillbörligt (nämnda prop. s. 15 f.). Därmed omfattas kravet på ett legitimt behov av delegationsbestämmelsernas förbud mot offentliggörande av kreditupplysningar som innebär ett otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. Lagändringen ansågs också vara väl förenlig med delegationsbestämmelsens syfte, nämligen att skydda den personliga integriteten på detta område. Samma överväganden ansågs i huvudsak göra sig gällande även när det rörde sig om kravet på kreditupplysningskopia, eftersom den enskildes möjlighet till insyn och kontroll är viktig för skyddet av den personliga integriteten. Vad gällde möjligheten att meddela föreskrifter om rättelse framgår detta uttryckligen av delegationsbestämmelsen. Sammanfattningsvis gjordes bedömningen att ändringarna i kreditupplysningslagen kunde genomföras utan ändring av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Yttrandefrihetskommittén föreslår att delegationsbestämmelsen i 1 kap. 9 § 4 TF ändras på så sätt att kravet på legitimt behov och kreditupplysningskopia uttryckligen framgår av lagtexten. Enligt kommittén är syftet med ändringen att ge ett entydigt grundlagsstöd åt de genomförda lagändringarna. Som har redogjorts för ovan omfattas kravet på legitimt behov och kreditupplysningskopia redan av den befintliga uppräkningsen i 1 kap. 9 § 4 TF. Det föreslagna tillägget innebär emellertid att bestämmelsen blir tydligare. Regeringen anser därför att det finns skäl att genomföra kommitténs förslag.

Lagrådet har från språkliga utgångspunkter haft synpunkter på ordvalet legitimt behov. Lagrådet pekar bland annat på att ordet legitimt inte förekommer i kreditupplysningslagen och är tveksamt till ordets betydelse i sammanhanget. Lagrådet har därför ansett att exempelvis berättigat eller verkligt bör väljas om ett förstärkande ord anses önskvärt för att kvalificera behovet. Regeringen anser att det ur ett språkligt perspektiv kan finnas anledning att undvika användningen av ordet legitimt. Uttrycket legitimt behov bör därför, i enlighet med Lagrådets förslag, ersättas med uttrycket berättigat behov. Förändringen är avsedd att vara rent språklig. Någon förändring är alltså inte avsedd när det gäller utrymmet för att i lag ställa upp krav på visst behov hos den som beställer en kreditupplysning. Uttrycket berättigat behov kommer alltså att ha samma innebörd som uttrycket legitimt behov haft när det har använts i förarbetena till kreditupplysningslagen och som utgjort ramen för bestämmelserna i 9 § kreditupplysningslagen.

Lagrådet har också haft vissa andra synpunkter på bestämmelsens utformning. Regeringen anser, i likhet med Lagrådet, att det finns skäl att ändra uttrycket ”den som beställer uppgifter” till ”den som beställer kreditupplysningen”. Det finns dock enligt regeringens mening inte skäl att, som Lagrådet förespråkar, placera kravet på berättigat behov före momentet om ersättningsskyldighet; detta med hänsyn till det nära samband som finns mellan ersättningsskyldigheten och föregående moment i bestämmelsen. Däremot bör både kravet på berättigat behov och kreditupplysningskopia nämnas före det som sägs om rättelse.

6 Ändring i tryckfrihetsförordningen till följd av den nya polisorganisationen

Prop. 2013/14:47

Regeringens förslag: I 10 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen byts ordet polismyndighet ut mot ordet polisen.

Polisorganisationskommitténs förslag är att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen pekas ut i 10 kap. 7 § TF som de myndigheter som verkställer förordnanden om beslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna yttrar sig särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Polisväsendet står inför omfattande organisatoriska förändringar under de närmaste åren. I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utg.omr. 4, s. 47 f.) föreslog regeringen, efter förslag av Polisorganisationskommittén i betänkandet En sammanhållen svensk polis (SOU 2012:13), att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet, Polismyndigheten, den 1 januari 2015. Riksdagen antog propositionen (bet. 2012/13:JuU1, rskr. 2012/13:139) och en särskild utredare arbetar nu med genomförandet (dir. 2012:129). I budgetpropositionen för 2014 föreslår regeringen, efter förslag av kommittén i betänkandet En tydligare organisation för Säkerhetspolisen (SOU 2012:77), att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisen (prop. 2013/14:1, utg. omr. 4, s. 52 f.). Förslaget är inte avsett att innebära några förändringar i uppgiftsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och polisen i övrigt. Betänkandena har remitterats och beredning av förslagen pågår inom Regeringskansliet.

I 10 kap. 7 § TF anges i dag att polismyndighet ska verkställa beslag enligt tryckfrihetsförordningen. Detta behöver ändras när polisorganisationen ombildas den 1 januari 2015. De uppgifter som i dag ankommer på en lokal polismyndighet kommer i fortsättningen framför allt att fullgöras av den nya Polismyndigheten. Polismyndigheten kommer att ansvara för huvuddelen av den brottsbekämpande verksamheten, på samma sätt som den lokala polisorganisationen gör i dag. I 7 § polislagen (1984:387) föreskrivs emellertid att de regler som gäller enligt lag eller annan författning för polismyndighet i tillämpliga delar även gäller för Rikspolisstyrelsen när styrelsen leder polisverksamhet. Det är framför allt delar av Säkerhetspolisens verksamhet och Rikskriminalpolisens verksamhet som träffas av regleringen i bestämmelsen. I den utsträckning Säkerhetspolisen har arbetsuppgifter som innebär att den leder polisverksamhet, vilket är fallet exempelvis när Säkerhetspolisen bedriver förundersökning, tillämpar den alltså i dag samma regler som polismyndigheterna. Som framgår ovan föreslås ingen ändring i den regleringen. Till Säkerhetspolisens uppgifter hör bl.a. att leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, att bekämpa terrorism och att skydda den centrala statsledningen.

Polisorganisationskommittén föreslår att den nya Polismyndigheten och Säkerhetspolisen pekas ut som behöriga myndigheter att verkställa beslag enligt tryckfrihetsförordningen. Regeringen har i sak ingen invändning mot kommitténs förslag. Regeringen anser dock att enskilda

myndigheter av både principiella och praktiska skäl inte bör pekas ut i grundlag. Därför bör en annan lösning väljas, som inte binder uppgiften till namngivna myndigheter. Det råder enighet om att den övergripande beteckningen polisen både i dag och i den framtida organisationen – hur den än utformas – omfattar såväl Polismyndigheten som Säkerhetspolisen. Ordet polisen täcker således det som kommittén föreslår. *Lagrådet* har dock ansett att ordet polisen framstår som mer oprecist än ”polismyndighet” och har därför ifrågasatt om det är tillräckligt klagörande. Regeringen konstaterar att avsikten är att beteckningen polismyndighet ska utmönstras ur författningstext i samband med omorganisationen av polisen och därmed inte längre ha något sakligt innehåll. Däremot är beteckningen polisen tänkt att finnas kvar i vissa centrala författningar, bl.a. i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och polisdatlagen (2010:361), även efter omorganisationen. ”Polisen” är därför att föredra framför ”polismyndighet”. Mot den nu angivna bakgrunden bör ordet polismyndighet i 10 kap. 7 § TF ersättas med ordet polisen.

7 Åtalsprövningsregeln vid ärekränkingsbrott

7.1 Möjligheten att väcka allmänt åtal för ärekränkingsbrott

Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken ska åklagare väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal om inte något annat är föreskrivet. Av 20 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken framgår att målsäganden i vissa fall får väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. En förutsättning är att målsäganden har angett brottet till åtal och att åklagaren har beslutat att åtal inte ska äga rum. Målsäganden har alltså en sekundär åtalsrätt i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

När det gäller åtal för förtal, grovt förtal och förolämpning finns särskilda bestämmelser i 5 kap. 5 § första stycket brottsbalken. Där anges att dessa brott inte får åtalas av någon annan än målsäganden. Om det rör sig om förtal, grovt förtal eller vissa typer av förolämpning – som t.ex. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse – och brottet riktar sig mot någon som är under arton år, eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får dock åklagaren väcka åtal om det av särskilda skäl anses påkallat från allmän synpunkt.

Bestämmelsen gäller också när dessa brott begås i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det innebär att den måste iaktas även av Justitiekanslern i egenskap av ensam åklagare på dessa områden (9 kap. 4 § TF och 7 kap. 1 § YGL).

Den särskilda åtalsprövningsregeln infördes i brottsbalken i samband med att denna trädde i kraft. Av uttalanden i förarbetena framgår att avsikten var att allmän åklagare i fråga om förtalsbrott endast skulle

ingripa i särskilt kvalificerade fall och att åklagarna genom denna bestämmelse skulle ha möjlighet att avvisa obefogade anmälningar utan mer ingående undersökningar. I förarbetena angavs bara ett exempel på när det skulle kunna finnas skäl att väcka allmänt åtal, nämligen att en innehavare av en allmän befattning hade utsatts för förtal som avsåg hans åtgärder i befattningen (se prop. 1962:10 del C s. 184 f.).

Enligt Åklagarmyndighetens rekommendationer bör allmänt åtal för förtal även anses vara av särskilda skäl påkallat ur allmän synpunkt i följande fall (Åklagarmyndigheten Utvecklingscentrum Stockholm, RättsPM 2012:01 Förtal och förolämpning, s. 11).

- Spridning av bilder eller filmer av sexuell och integritetskränkande art på den utpekade.
- Omfattande spridning av särskilt integritetskränkande uppgifter av sexuell art om den utpekade.
- Omfattande spridning av påståenden om att den utpekade gjort sig skyldig till mycket allvarlig brottslighet och det är särskilt ägnat att utsätta personen för andras missaktning.
- Omfattande spridning av andra särskilt klandervärda uppgifter som riskerar den utpekades hela sociala existens.

Om förfarandet bedöms som grovt förtal finns det större anledning att överväga allmänt åtal än i de fall då förfarandet bedöms som förtal.

Åtal för förolämpning bör enligt samma RättsPM övervägas

- vid systematiska förolämpningar under viss tid eller
- vid mycket allvarliga förolämpningar av särskilt kvalificerat slag.

Sedan den särskilda åtalsprövningsregeln infördes har allmänt åtal för tryck- och yttrandefrihetsbrottet förtal väckts av Justitiekanslern endast i några enstaka fall. Allmän åklagare har väckt åtal för ärekränkingsbrott i större utsträckning än Justitiekanslern, vilket åtminstone i någon mån kan förklaras av att Justitiekanslern har att tillämpa den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL. Instruktionen innebär att Justitiekanslern särskilt har att iaktta yttrandefrihetsintresset bl.a. vid väckande av åtal, vilket har en återhållande effekt på åtalsfrekvensen. Även för allmän åklagare är dock antalet åtal för ärekränkingsbrott förhållandevis litet. Det är alltså klart att den restriktiva syn på allmänt åtal för ärekränkingsbrott som lagstiftaren förordade vid åtalsprövningsregelns tillkomst har fått genomslag i praxis.

7.2 En förändrad åtalsprövningsregel

Regeringens förslag: Om ett ärekränkingsbrott riktar sig mot någon som är under arton år eller om målsäganden i annat fall anger brottet till åtal, ska åklagare få väcka åtal om åtal är påkallat ur allmän synpunkt och övriga förutsättningar för åtal är uppfyllda. Kravet på särskilda skäl för att väcka åtal i dessa fall tas bort.

Yttrandefrihetskommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Domstolsverket, Brottsoffermyndigheten, Statens Medieråd, Svenska

Journalistförbundet och *Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco)* tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Riksdagens ombudsmän (JO)* avstyrker förslaget och framhåller att Justitiekanslern endast bör agera i de fall där det finns ett samband med uppgiften att företräda staten, som när det av särskilda skäl är påkallat att väcka åtal för angrepp mot befattningshavare i det allmännas tjänst. *Justitiekanslern* har inte någon erinran mot förslaget men pekar på den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL och dess återhållande verkan på bedömningen av om åtal ska väckas. *Åklagarmyndigheten* avstyrker förslaget då beivrandet av förtal och förolämpning i första hand är ett enskilt intresse och förslaget kommer medföra att Åklagarmyndigheten inte utan mer ingående undersökningar kan avgöra huruvida åtal kan anses påkallat ur allmän synpunkt. *Sveriges Advokatsamfund* anser att det bör komma till klarare uttryck vad som fordras för att väcka allmänt åtal. *Sveriges Radio AB*, *Sveriges Television AB* och *TV4* anser inte att kommitténs analys motiverar någon annan bedömning av frågan än den som har gjorts i tidigare lagstiftningsärenden. Dessa remissinstanser, liksom *Tidningsutgivarna*, *Utgivarna*, *Sveriges Utbildningsradio AB*, *Bonnier AB* och *Stampen AB*, påtalar även att förslaget innebär en risk för negativa konsekvenser för yttrandefriheten genom en ökad försiktighet hos medierna.

Skälen för regeringens förslag

Utrymmet för allmänt åtal vidgas

Det finns flera omständigheter som kan avhålla en person som anser sig ha blivit förtalad eller förolämpad från att söka upprättelse genom att driva en straffrättslig process. Rent generellt är en rättegång en påfrestning för de inblandade parterna. När det rör sig om ärekränkningsbrott kan en rättegång dessutom vara extra betungande eftersom de förhållanden som förtalet eller förolämpningen avser måste tas upp vid förhandlingen, vilket kan upplevas som besvärande och t.o.m. som en ny kränkning. En rättegång kan också medföra ytterligare uppmärksamhet kring – och spridning av – information om förhållanden som är känsliga för målsäganden. Även de processuella reglerna kan bidra till att personer avstår från att hävda befogade anspråk inför domstol. De innebär bl.a. att målsäganden som huvudregel är hänvisad till att väcka enskilt åtal och då själv ska svara för brottsutredningen och åtalets utförande, vilket kan upplevas som ett betydande hinder. En ytterligare avhållande faktor är risken att behöva betala sina egna och motpartens rättegångskostnader (se vidare avsnitt 8). Särskilt när det rör sig om förtal i medierna innebär de processuella reglerna att det kan råda en stor obalans mellan målsäganden och motparten.

Dessa förhållanden har påtalats tidigare och förslag har lämnats för att det allmänna ska ta ett större ansvar för att lagföra ärekränkingsbrotten. Tystnadspliktskommittén föreslog i sitt betänkande att allmänt åtal skulle gälla som huvudregel även för förtal och förolämpning (SOU 1975:102 s. 310 f.). Förslaget ledde emellertid inte till någon åtgärd från lagstiftarens sida. Yttrandefrihetsutredningen föreslog i stället att kravet på särskilda skäl i åtalsprövningsregeln skulle slopas (SOU 1983:70 s. 255 f.).

Departementschefen ansåg dock inte att förslaget skulle genomföras eftersom han hade svårt att bilda sig en uppfattning om vad ändringen skulle leda till i praktiken och ansåg att det var tveksamt om borttagandet av kravet på särskilda skäl skulle medföra någon markant förändring av åtalspraxis (prop. 1986/87:151 s. 44 f.).

Sedan dess har dock samhället förändrats. Framför allt internet har möjliggjort en mycket stor och snabb spridning av information. Informationen är lätt sökbar och blir ofta kvar på internet en lång tid. Detta är givetvis i allmänhet positivt ur ett yttrandefrihets- och demokratiperspektiv, men inte när det rör sig om brottsliga meddelanden, t.ex. förtal. Det kan antas att den stora och snabba spridningen, tillsammans med det förhållandet att uppgifterna finns kvar på internet och är sökbara under lång tid, medför andra och svårare konsekvenser för den som anser sig förtalad än andra mer traditionella publiceringar. Det har också på senare tid uppmärksammats att klimatet i olika diskussionsfora är hårt och att många, inte minst unga personer, ”hängs ut” på nätet på ett sätt som kan drabba dem avsevärt.

Framför allt mot bakgrund av denna utveckling anser regeringen, i likhet med kommittén, att det finns skäl att stärka enskilda personers processuella skydd när de utsätts för förtal eller förolämpning genom att det allmänna i något större utsträckning än i dag ansvarar för att ärekränkingsbrott beivras straffrättsligt. Kommittén föreslår att det bör ske genom att möjligheten att väcka allmänt åtal för förtal och förolämpning utvidgas. Regeringen instämmer i kommitténs förslag. En viss utvidgning av möjligheten till allmänt åtal möjliggör bl.a. något fler ingripanden från det allmännas sida mot förtal och förolämpningar på internet. Sådana brott är vanligast på hemsidor som inte omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt kommittén bör dock förändringarna inte bara gälla för sådana hemsidor utan även på det grundlagsskyddade området samt för förtal och förolämpningar som tar sig andra uttryck. Regeringen instämmer i denna bedömning. En lämplig avvägning är, som kommittén föreslår, att det inte längre ska krävas ”särskilda skäl” för att väcka allmänt åtal. Kravet på att åtal ska vara påkallat ur allmän synpunkt bör dock finnas kvar. Dessutom ska även kravet på angivelse när målsäganden är över arton år och de begränsningar avseende förolämpning som anges i bestämmelsens första stycke, p. 2–4 alltså gälla. Utredningen har inte föreslagit att åtalsprövningsregeln för förtal av avliden bör ändras (5 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Inte heller regeringen ser något sådant behov.

I förarbetena till gällande lag ges som enda exempel på när det föreligger särskilda skäl ur allmän synpunkt att en innehavare av en allmän befattning utsätts för förtal som avser hans åtgärder i befattningen (prop. 1962:10 del C s. 184 f.). Allmänt åtal har dock ansetts möjligt även i andra särskilt kvalificerade fall. Borttagandet av kravet på särskilda skäl innebär att det inte längre ska behöva röra sig om de mest kvalificerade fallen. Ribban för allmänt åtal sänks alltså något. Allmänt åtal bör kunna väckas när en fällande dom kan förväntas och det finns antingen ett klart samhällsintresse av att brottet beivras eller starka skäl med hänsyn till målsäganden att det allmänna medverkar. Det kan t.ex. vara situationer när en enskild drabbas mycket hårt av att bli förtalad eller förolämpad. Det gäller åtminstone om det framstår som en naturlig

insats från samhällets sida att beivra brottet. Lika lite som i dag bör det bli aktuellt att väcka allmänt åtal för förtal eller förolämpning som t.ex. är ett led i en pågående maktkamp eller smutskastning mellan olika grupperingar inom en organisation eller en liknande sammanslutning.

Riksdagens ombudsmän framhåller att Justitiekanslern inte bör agera som ett slags ombud för målsäganden utan endast bör agera i de fall där det finns ett samband med uppgiften att företräda staten. *Åklagarmyndigheten* invänder att ärekränkingsbrotten även framdeles bör vara målsägandebrott och att det är viktigt att åklagare har möjlighet att utan mer ingående undersökningar avvisa obefogade anmälningar. Förslaget ändrar emellertid inte på huvudregeln att ärekränkingsbrotten är målsägandebrott. När det gäller åklagarnas arbete med inkomna anmälningar bör redan kravet på att åtal ska vara påkallat ur allmän synpunkt innebära att åklagare även fortsättningsvis i de flesta fall kommer att kunna avfärda obefogade anmälningar utan någon mer ingående utredning. Justitiekanslerns åliggande att särskilt iakttä ytrandefrihetsintresset är också en garant för att Justitiekanslern inte kommer att bli något allmänt ombud för enskilda som anser sig förtalade i grundlagsskyddade medier.

Konsekvenser för tryck- och ytrandefriheten

Ett antal medier och branschorganisationer för vissa medier påtalar att förslaget riskerar att medföra en större försiktighet hos medierna på grund av den ökade risken att drabbas av ett allmänt åtal – och därmed negativa konsekvenser för ytrandefriheten. Denna invändning måste övervägas noggrant. Det är viktigt att en förbättring för den enskilde inte påverkar tryck- och ytrandefriheten på ett skadligt sätt.

Mediernas farhågor bygger på antagandet att allmänt åtal kommer att kunna väckas i fler fall än tidigare, vilket kan tänkas leda till fler fällande domar. Detta kan i sin tur komma att påverka medierna när de fattar beslut om vad som ska publiceras eller inte. Denna farhåga ska dock inte överdrivas. Det är inte fråga om en utökning av det straffbara området. Fler gärningar kommer alltså inte vara straffbara utan det handlar endast om en ökad möjlighet till allmänt åtal. Huvudregeln kommer dock fortfarande vara att målsäganden själv får väcka enskilt åtal. Möjligheten till allmänt åtal kommer dessutom att vara begränsad på det grundlagsskyddade området eftersom Justitiekanslern ska iakttä den s.k. instruktionen i tryckfrihetsförordningen (se avsnitt 7.1). Därför får man utgå från att Justitiekanslern inte kommer att ingripa i andra fall än då det verkligen framstår som motiverat. Dessutom måste medierna redan i nuläget förhålla sig till gränsdragningen mellan vad som är brottsligt eller inte när de väljer vad som ska publiceras. De medier som omfattas av de etiska spelreglerna för press, radio och TV får också antas anpassa sina publiceringsbeslut efter dessa villkor. Regeringen har därför svårt att se att den föreslagna lättningen i åtalsprövningsregeln skulle medföra någon egentlig förändring för medierna när de fattar publiceringsbeslut.

Regeringen anser sammanfattningsvis att intresset av att i viss utsträckning stärka enskildas ställning i processuellt hänseende lämpligen bör tillgodoses på det sätt som kommittén har föreslagit och att tryck- och ytrandefriheten inte hindrar detta. Följaktligen föreslår regeringen

8 Kvittning av rättegångskostnader

8.1 Möjligheten att kvitta rättegångskostnaderna i tryck- och yttrandefrihetsmål

Vid enskilt åtal gäller som huvudregel att den som förlorar målet ska ersätta motpartens rättegångskostnader (31 kap. 11 § rättegångsbalken jämförd med 18 kap. 1 § samma lag). Den särskilda kvittningsregeln i 10 kap. 4 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) utgör ett undantag från denna regel. Av 14 kap. 5 § första stycket TF och 11 kap. 1 § andra stycket YGL samt 11 kap. 3 § tillämpningslagen följer att den ska tillämpas före rättegångsbalkens bestämmelser. Enligt kvittningsregelns ordalydelse får rätten, om det finns skäl till det, besluta att vardera parten ska stå för sina rättegångskostnader. Det får dock endast ske om frågan om brott har prövats av en jury.

Kvittningsregeln kan härledas tillbaka till lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. Enligt 10 § i den lagen fick rätten, i mål där målsäganden hade fört talan och en jury hade prövat frågan om brott förelåg, besluta att målsäganden och den tilltalade skulle stå sina egna rättegångskostnader ”om omständigheterna föranleda därtill”. I förarbetena uttalades att bestämmelsen avsåg sådana fall där rätten hade en annan uppfattning i brottslighetsfrågan än juryn, vare sig juryns utlåtande var friande eller fällande (se SOU 1947:60 s. 297 f.). Bestämmelsen har sedan, med något förändrad lydelse men utan närmare kommentarer, förts över till tillämpningslagen (prop. 1990/91:179 s. 55).

Yttrandefrihetskommittén har haft i uppdrag att utreda om möjligheterna till kvittning bör utökas för att målsägande i större utsträckning ska våga ta den ekonomiska risken att väcka åtal för t.ex. förtal, vilket skulle kunna bidra till ett stärkt skydd för enskildas integritet. Kommittén har i samband med detta arbete också funnit skäl att beakta att kvittningsregeln inte ska riskera att komma i strid med den s.k. oskyldighetspresumtionen i artikel 6.2 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikeln ska den som anklagas för brott betraktas som oskyldig till dess att hans skuld lagligen har fastställts. I sammanhanget innebär artikeln att en person som har friats från misstankar ska betraktas som oskyldig när beslut fattas i andra frågor. Beslut får alltså inte fattas på den grunden att det fortfarande kan finnas kvarstående brottsmisstankar.

Frågan om kvittningsbestämmelsens förenlighet med Europakonventionen hade vid tiden för kommitténs arbete med frågan prövats i ett beslut från Hovrätten över Skåne och Blekinge som senare kom att refereras i NJA 2012 s. 940. Klagande i detta mål var en person som hade misstänkts och suttit frihetsberövad för mordet på utrikesminister

Anna Lindh. Det konstaterades så småningom att han var oskyldig men innan dess hade han ägnats stor uppmärksamhet i medierna. Han väckte åtal mot Sydsvenska Dagbladet för grovt förtal och begärde skadestånd. Juryn friade tidningen och han förpliktades att ersätta tidningens rättegångskostnader. Han överklagade beslutet om rättegångskostnader och yrkade, med åberopande av 10 kap. 4 § tillämpningslagen, att vardera parten skulle stå för sina kostnader. Som grund för sitt yrkande anförde han att juryns beslut var felaktigt.

Hovrätten konstaterade att förarbetsuttalandena till kvittningsregeln i och för sig gav stöd för klagandens talan men att regeln måste tillämpas i enlighet med oskyldighetspresumtionen i artikel 6.2 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis i anslutning till artikeln. Med hänsyn tagen till oskyldighetspresumtionen saknades det förutsättningar för rätten att göra någon egen, fingerad prövning av skuldfrågan. Hovrätten lade därför frikännandet av tidningen och ogillandet av skadeståndstalan till grund för sitt avgörande av frågan om rättegångskostnadernas fördelning och fastställde tingsrättens dom i den delen.

Klaganden överklagade beslutet till Högsta domstolen och framställde samma ändringsyrkande som i hovrätten. Till stöd för sitt åberopande av kvittningsregeln gjorde han i första hand gällande att juryns frikännande var felaktigt och att det hade förekommit grovt förtal. I andra hand gjorde han gällande att han haft skälig anledning att få tvisten prövad.

Högsta domstolen meddelade beslut den 20 december 2012 (NJA 2012 s. 940). Domstolen konstaterade att kvittning på den förstnämnda grunden skulle komma i konflikt med oskyldighetspresumtionen i artikel 6.2 i Europakonventionen, att genom juryns frikännande var skuldfrågan slutligt avgjord samt att den tilltalade alltså skulle betraktas som oskyldig också när rätten tog ställning till rättegångskostnaderna i målet. Högsta domstolen ansåg dock att kvittningsregeln trots detta kunde tillämpas utan att komma i konflikt med oskyldighetspresumtionen och anförde:

16. På tryckfrihetsområdet gäller särpräglade processuella förhållanden i de fall brottslighetsfrågan prövas av en jury. Juryn motiverar inte sitt utslag, och ett friande utslag kan inte överklagas. Även om juryn ska tillämpa lagen, förutsätts den samtidigt kunna göra en friare bedömning av det föreliggande processmaterialet och dra andra slutsatser av detta än jurisdömaren (jfr SOU 1947:60 s. 185). I vissa situationer kan den som har utsatts för en negativ publicitet ha haft en befogad anledning att få sin sak prövad i domstol, trots att målet sedan slutar med att han förlorar på grund av att juryn frikänner. Beroende på omständigheterna kan det då finnas skäl att kvitta rättegångskostnaderna. Detta innebär inte att juryns utslag inte respekteras. Bestämmelsen i 10 kap. 4 § i 1991 års lag ger utrymme för en sådan tillämpning.

17. De aktuella publiceringarna rörde misstanke om ett allvarligt och synnerligen uppmärksammat brott. Artiklarna innehöll detaljerade uppgifter om P.S.:s person och hans förflutna. De fick också stor spridning. Mot den bakgrunden fanns det befogad anledning för P.S. att få sin sak prövad i domstol. Det var inte

heller på förhand givet hur en jury skulle bedöma frågan om tryckfrihetsbrott. Med beaktande av det nu sagda och omständigheterna i övrigt finns det skäl att kvitta kostnaderna i tingsrätten.

Yttrandefrihetskommittén avlämnade sitt betänkande innan Högsta domstolen meddelade sitt beslut. Kommittén utgick dock i sitt arbete från att mycket talade för att kvittningsregeln – om den tillämpades i enlighet med förarbetsuttalandena – ibland kunde vara oförenlig med oskyldighetspresumtionen och beaktade detta vid utformningen av förslaget till en ny kvittningsregel.

8.2 En förändrad kvittningsregel

Regeringens förslag: Rätten får besluta att vardera parten ska svara för sina rättegångskostnader om en målsägandes talan har ogillats men han eller hon hade särskild anledning att få saken prövad och det även i övrigt finns skäl för en sådan fördelning. Detta gäller dock endast om frågan om brott har prövats av en jury.

Yttrandefrihetskommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén har dock föreslagit att det i lagtexten ska anges att hänsyn ska tas till parternas ekonomiska förhållanden.

Remissinstanserna: *Riksdagens ombudsmän (JO)* pekar på att Högsta domstolens beslut den 20 december 2012 torde ha undanröjt det problem som kommitténs förslag utgår från. Flertalet övriga remissinstanser har avgett sina yttranden innan Högsta domstolen meddelade sitt beslut och har alltså inte kunnat kommentera beslutet. *Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Svenska Journalistförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Justitiekanslern* och *Domstolsverket* ställer sig positiva till en förändring av kvittningsregeln men har synpunkter på utformningen av bestämmelsen. Justitiekanslern ifrågasätter om bestämmelsen inte kan komma att tillämpas i strid med oskyldighetspresumtionen. Domstolsverket anser att författningstexten bör ändras om den ska stämma överens med vad som beskrivs i författningskommentaren, eftersom kravet på ”särskild anledning” är ett mycket högt krav medan exemplen i författningskommentaren tyder på en betydligt generösare tillämpning. *Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB* och *Stampen AB* avstyrker förslaget mot bakgrund av att det innebär avsteg från den grundläggande principen att den som frikänns i ett brottmål ska få ersättning för sina rättegångskostnader. Förslaget riskerar även att leda till omotiverad själv censur hos medierna och att kvittningsfrågan ändå blir en omprövning av skuldfrågan. Även *Sveriges Utbildningsradio AB, Tidningsutgivarna, Utgivarna, Bonnier AB* och *TV4 AB* avstyrker förslaget av dessa skäl och tillägger att förslaget innebär en risk för att massmedieföretag – av rädsla för att dra på sig höga rättegångskostnader – väljer att göra upp i godo också i de fall då man i och för sig är övertygad om att vinna processen.

Kvittningsregeln bör ändras

Kvittningsbestämmelsen i tillämpningslagen har enligt sin ordalydelse ett mycket vitt tillämpningsområde. Om frågan om brott har prövats av en jury kan rätten kvitta rättegångskostnaderna om det finns skäl till det. I praktiken begränsas dock tillämpningen genom bestämmelsens förarbetsuttalanden som anger att den är avsedd att tillämpas i sådana fall då rätten har en annan uppfattning i brottslighetsfrågan än juryn (SOU 1947:60 s. 297 f.). Det finns endast begränsad, refererad praxis på området. Enligt vad kommittén redovisar saknar dock regeln inte betydelse i rättstillämpningen och synes tillämpas framför allt i sådana fall då rätten har en annan uppfattning än juryn i frågan om målets utgång.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2012 s. 940, som redogörs för i föregående avsnitt, konstaterat att en tillämpning av bestämmelsen i enlighet med förarbetsuttalandena står i strid med oskyldighetspresumtionen i artikel 6.2 i Europakonventionen. Domstolen konstaterade dock att bestämmelsens ordalydelse ger utrymme för kvittning med hänsyn till andra omständigheter så länge skälen för kvittning inte innebär att den frikände pekats ut som skyldig till brott. Högsta domstolen angav att kvittning är möjlig i vissa situationer när den som har utsatts för negativ publicitet har haft befogad anledning att få sin sak prövad i domstol och omständigheterna är sådana att det finns skäl att kvitta rättegångskostnaderna

Även kommittén konstaterar att en tillämpning av bestämmelsen i enlighet med förarbetsuttalandena ibland kan vara oförenlig med oskyldighetspresumtionen. Samtidigt gör kommittén, som lämnade sitt betänkande innan Högsta domstolen meddelade sitt beslut, bedömningen att möjligheterna till kvittning bör utökas i förhållande till den praxis som då förelåg. Kommittén föreslår därför att rättegångskostnaderna ska kunna kvittas när målsäganden haft särskild anledning att få sin sak prövad och det även i övrigt finns skäl för en sådan fördelning av kostnadsansvaret med hänsyn till parternas ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. Förslaget ligger i linje med Högsta domstolens beslut.

Riksdagens ombudsmän påpekar att Högsta domstolens beslut synes ha undanröjt det problem som kommittén har haft att utgå ifrån. Det är i och för sig till viss del korrekt men enligt regeringens bedömning kan det ändå finnas skäl att ändra bestämmelsen så att det av ordalydelsen tydligt framgår hur den är avsedd att tillämpas.

En del andra remissinstanser, bl.a. *Sveriges Radio AB* och *Sveriges Television AB*, har avstyrkt förslaget med hänvisning bl.a. till att det innebär avsteg från den grundläggande principen att den som frikänns i ett brottmåls ska få ersättning för sina rättegångskostnader och till att det riskerar att leda till omotiverad självzensur hos medierna. Regeringen kan för sin del konstatera följande.

Som nämns i avsnitt 7.2 är en av de faktorer som kan avhålla en målsägande från att väcka talan för förtal risken att behöva betala sina egna och motpartens rättegångskostnader. Denna risk är särskilt påtaglig

vid förtal i media eftersom motparten ofta är ett ekonomiskt starkt massmedieföretag och rättegångskostnaderna kan uppgå till ansevärliga belopp. Allmän rättshjälp beviljas sällan i dessa processer och rättskydds försäkringarna kan inte utnyttjas. Juryprövningen och juryns tillämpning av den s.k. instruktionen i tryckfrihetsförordningen, som innebär att juryn särskilt har att iaktta yttrandefrihetsintresset och i tveksamma fall hellre ska fria än fälla, medför också att medierna har ett försteg jämfört med den enskilde. Juryns frikännande beslut går inte heller att överklaga. Detta innebär sammanfattningsvis att det för den enskilde ofta innebär en stor ekonomisk risk att väcka åtal. En utökad möjlighet till kvittning av rättegångskostnaderna i linje med kommitténs förslag minskar denna risk och kan bidra till att enskilda i större utsträckning vågar väcka enskilt åtal. Detta skulle innebära en förstärkning av skyddet för den personliga integriteten.

Flera remissinstanser pekar på att förslaget är ett avsteg från den grundläggande principen om att den som frikänns i brottmål ska få ersättning för sina rättegångskostnader. Regeringen konstaterar dock att förslaget inte innebär något nytt avsteg från denna princip eftersom kvittningsregeln har funnits sedan länge. En i praktiken utökad kvittningsmöjlighet kan i och för sig, som vissa remissinstanser påpekar, ha en handlingsdirigerande effekt på så sätt att medierna låter bli att publicera material som annars borde ha publicerats. Regeringen bedömer dock denna risk som liten under förutsättning att förändringen inte är alltför genomgripande.

Lagrådet har påtalat att den befintliga kvittningsregeln ger utrymme för att kvitta rättegångskostnaderna även när en målsägande har vunnit målet. Enligt *Lagrådet* är det inte givet att denna möjlighet bör tas bort, vilket skulle bli fallet enligt det förslag som remitterats till *Lagrådet*. Regeringen kan i likhet med *Lagrådet* konstatera att bestämmelsens nuvarande ordalydelse inte utesluter kvittning till målsägandens nackdel. Före Högsta domstolens beslut har dock sådan kvittning trots det varit utesluten, eftersom en förutsättning enligt förarbetena har varit att rätten har en annan uppfattning i brottslighetsfrågan än juryn och att det för en fällande dom krävs att både juryn och rätten anser att gärningen är brottslig. En fällande dom har således inneburit att kvittning inte har varit möjlig till målsägandens nackdel. Högsta domstolen har i sitt beslut inte berört möjligheten att kvitta när målsäganden vunnit målet. Detta innebär enligt *Lagrådet* att kvittning numera – efter att Högsta domstolen funnit att kvittning av de skäl som anvisas i förarbetena står i strid med oskyldighetspresumtionen – kan ske även till målsägandens nackdel. Han eller hon riskerar alltså att inte få sina rättegångskostnader ersatta trots att motparten har dömts för brott eller ålagts skadeståndsskyldighet. En sådan ordning minskar sannolikt incitamentet för enskilda att vända sig till domstol, vilket inte är önskvärt. I likhet med kommittén och i enlighet med den praxis som rådde före Högsta domstolens beslut anser därför regeringen att kvittning endast ska kunna ske till målsägandens fördel.

Sammanfattningsvis anser regeringen att kvittningsregeln i 10 kap. 4 § tillämpningslagen bör ändras i linje med Yttrandefrihetskommitténs förslag. Under vilka närmare förutsättningar kvittning bör kunna ske behandlas nedan.

Enligt kommitténs förslag är en av förutsättningarna för att kvittning ska kunna ske att målsäganden har haft särskild anledning att få sin sak prövad. Syftet med att välja uttrycket ”särskild anledning” är att markera att bestämmelsen ska tillämpas undantagsvis. *Domstolsverket* framför att exemplen i författningskommentaren ger intryck av en generösare tillämpning än vad som brukar läsas in i ”särskild anledning”. I Högsta domstolens ovan angivna beslut kvittades rättegångskostnaderna mot bakgrund bl.a. av att domstolen ansåg att målsäganden haft ”befogad anledning” att få sin sak prövad.

Enligt regeringens mening är innebörden av de båda uttrycken i det närmaste identisk och innebär en kvalificering jämfört med att endast ställa krav på att målsäganden har haft anledning att få sin sak prövad. I båda fallen markeras att kvittning av rättegångskostnader inte ska vara regel utan undantag och att det objektivt sett ska framstå som berättigat att kvitta kostnaderna. Det kan konstateras att uttrycket ”särskild anledning” är frekvent använt i lagstiftningssammanhang och t.ex. förekommer i processrättslig lagstiftning (se t.ex. 13 kap. 1 § och 28 kap. 2 a och 3 §§ rättegångsbalken). Sammanfattningsvis anser regeringen att uttrycket bör användas även i detta sammanhang.

Övriga omständigheter som ska beaktas

Kommittén föreslår även att det, utöver att målsäganden ska ha särskild anledning att få sin sak prövad, ska krävas att det i övrigt finns skäl för kvittning med hänsyn till parternas ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. Regeringen instämmer i att det av lagtexten bör framgå att det är en helhetsbedömning som ska göras. Till skillnad från kommittén anser regeringen dock inte att det finns skäl att ta upp de ekonomiska förhållandena som en särskild omständighet i lagtexten, utan att parternas ekonomi kan beaktas inom ramen för begreppet omständigheterna i övrigt.

Justitiekanslern framför farhågor om att bestämmelsen kan komma att tillämpas i strid med oskyldighetspresumtionen, särskilt mot bakgrund av att hänsyn ska tas till omständigheterna i övrigt. Justitiekanslern anser att detta medför risk för att kostnadsansvaret kan komma att fördelas med hänvisning till skuldfrågan. Det är naturligtvis av största vikt att rätten vid tillämpningen av bestämmelsen beaktar att skuldfrågan är slutligt avgjord genom juryns frikännande dom och att den tilltalade ska betraktas som oskyldig när rättegångskostnadsfrågan avgörs. Av denna anledning bör det inte, vilket kommittén ger uttryck för, kunna läggas till grund för kvittning att en uppgift var osann men att det fanns skälig grund för uppgiften och att målsäganden lidit skada av den. Detta är en del av prövningen av om förtal är begånget och alltså en del av skuldfrågan.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Prop. 2013/14:47

Regeringens förslag: Grundlagsändringarna träder i kraft den 1 januari 2015. Övriga lagändringar träder i kraft den 1 juli 2014.

Regeringens bedömning: De föreslagna lagändringarna kräver inga särskilda övergångsbestämmelser.

Yttrandefrihetskommitténs förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot kommitténs förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Samtliga lagändringar bör träda i kraft så snart som möjligt. Ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bör därför träda i kraft den 1 januari 2015, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då grundlagsändringarna tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen. Ändringarna i brottsbalken och lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden bör träda i kraft den 1 juli 2014.

De föreslagna lagändringarna kräver inga särskilda övergångsbestämmelser.

10 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen medför endast marginella kostnadsökningar. Dessa ryms inom befintliga anslagsramar.

Yttrandefrihetskommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Domstolsverket* anser att den föreslagna ändringen i åtalsprövningsregeln kommer att resultera i en marginell ökning av antalet allmänna åtal för ärekränkingsbrott och tillägger att det för domstolarnas del torde vara bättre om åtal väcks genom allmänt åtal än genom enskilt åtal. *Åklagarmyndigheten* bedömer att den föreslagna förändringen kommer att medföra en väsentligt ökad ärendetillströmning och därigenom en ökad arbetsbörda för myndigheten.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens bedömning kommer förslaget om en lättnad i åtalsprövningsregeln att medföra en viss ökning av antalet anmälningar till Åklagarmyndigheten och Justitiekanslern. Som kommittén påtalar har dock de personer som väcker enskilt åtal för ärekränkning i grundlagsskyddade medier ofta dessförinnan vänt sig till Justitiekanslern i förhoppning om allmänt åtal, men fått avslag. Det framstår mot den bakgrunden inte som troligt att den förändrade åtalsprövningsregeln kommer att medföra någon större

ökning av anmälningarna till Justitiekanslern. Samma förhållanden kan antas gälla för allmän åklagare. Det finns därför inte skäl att anta att antalet anmälningar kommer att öka i någon betydande omfattning.

Syftet med förslaget är dock att allmänt åtal ska väckas i något fler fall än idag och det kommer rimligtvis att innebära en viss ökning av arbetsbördan när det gäller väckta åtal. För Justitiekanslern bedöms ökningen bli marginell, med hänsyn tagen till att Justitiekanslern har att följa den s.k. instruktionen (se avsnitt 7.1) som har en återhållande verkan på antalet åtal som väcks. Även när det gäller Åklagarmyndigheten bedöms arbetsbördan öka endast i begränsad omfattning.

Förslaget om utökade möjligheter till kvittning kan antas medföra en marginell ökning av mål i domstol angående tryck- och yttrandefrihetsbrottet förtal.

Förslaget om begränsning av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde kommer i viss mån att underlätta för Sverige att medverka i det internationella rättsliga samarbetet. I nuläget handläggs dock endast ett fåtal ansökningar om internationell rättslig hjälp m.m. per år på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området, och endast en del av dessa påverkas av förändringarna. Det finns därför inte skäl att tro att förslaget kommer att medföra en ökning med mer än något enstaka ärende per år angående internationell rättslig hjälp eller annat internationellt rättsligt samarbete.

Förändringen i delegationsreglerna, som endast innebär ett förtydligande av i vilken omfattning tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte hindrar lagstiftning rörande kreditupplysningsverksamhet, medför inte några kostnadsmissiga konsekvenser för det allmänna.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att genomförandet av förslagen inte kommer att medföra annat än marginella kostnadsökningar för de handläggande förvaltningsmyndigheterna och domstolarna och att dessa kostnadsökningar ryms inom befintliga anslagsramar.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

1 kap.

6 § *En tryckt skrift ska, för att anses såsom sådan, vara utgiven. En skrift anses utgiven när den blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Detta gäller dock inte en myndighets tryckta handlingar, om de inte är tillgängliga för var och en.*

En skrift ska inte anses utlämnad för spridning i Sverige enbart på den grunden att den skickas härifrån till mottagare i utlandet.

I paragrafen regleras när en tryckt skrift anses utgiven. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Andra stycket, som är nytt, innebär att en skrift inte anses utgiven i Sverige endast på den grunden att den skickas härifrån till mottagare i utlandet. Detta är en förändring jämfört med gällande rätt (se NJA 1956 s. 48). Innebörden av att en skrift inte anses utlämnad för spridning i Sverige är att skriften inte är att betrakta som en tryckt skrift i tryckfrihetsförordningens mening. Tryckfrihetsförordningen blir därför inte tillämplig i fråga om ingripanden med anledning av innehållet. Vanlig lag gäller i stället i fråga om ansvar, rättegångsordning m.m. Skriften omfattas dock av grundlagens bestämmelser om etableringsfrihet samt förbud mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder. Om en skrift, utöver att skickas till enskilda i utlandet, även lämnas ut för spridning till mottagare i Sverige är undantagsbestämmelsen inte tillämplig.

Dessutom görs språkliga ändringar i paragrafen.

9 § Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat

1. om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;

2. om förbud mot kommersiell annons som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror samt tjänster om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en sådan vara;

3. om förbud mot kommersiell annons som meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till Europeiska gemenskaperna;

4. 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, *om krav på berättigat behov hos den som beställer kreditupplysningen, om skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift*;

5. om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket *en* uppgift eller *en* underrättelse anskaffats.

Paragrafen innehåller delegationsbestämmelser, dvs. regler om vilka frågor som utan hinder av tryckfrihetsförordningen får regleras i vanlig lag. Genom en hänvisning i 1 kap. 12 § YGL är bestämmelsen även tillämplig på yttrandefrihetsgrundlagens område. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Tillägget i *fjärde punkten* innebär ett förtydligande av området för reglering i vanlig lag när det gäller yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet. Punkten har i huvudsak utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Uttrycket *berättigat behov* är inte avsett att ha någon annan innebörd än uttrycket *legitimt behov* som används i förarbetena till kreditupplysningslagen (prop. 1973:155).

Ändringen i *femte punkten* är endast språklig.

7 § Polisen ska genast verkställa ett förordnande om beslag. I 6 kap. 3 § finns bestämmelser om förbud mot spridande av en tryckt skrift, som lagts under beslag.

Paragrafen reglerar vem som verkställer beslag. Övervägandena finns i avsnitt 6.

I *första meningen* ersätts ordet ”polismyndighet” med ”polisen”. Med ordet polisen avses såväl Polismyndigheten som Säkerhetspolisen.

Dessutom görs språkliga ändringar i paragrafen.

13 kap.

6 § I fråga om en skrift som trycks utom riket och som ges ut här men som inte huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket och för vilken det inte heller finns utgivningsbevis gäller bestämmelserna i 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena om meddelande och anskaffande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande om inte

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet;

2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. 3 § första stycket 2;

3. meddelandet utgör uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

Första stycket tillämpas också i fråga om en skrift som inte ges ut i Sverige, *om meddelandet lämnades eller anskaffandet ägde rum här*, oavsett om skriften trycks här eller utomlands. *Med* den som lämnar meddelande för offentliggörande *jämställs* den som på annat sätt medverkar till framställning i periodisk skrift såsom författare eller annan upphovsman.

Är meddelandet eller anskaffandet straffbart enligt första och andra styckena, gäller vad som är föreskrivet *om detta*. Mål *om* ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som nu sagts *ska* handläggas som tryckfrihetsmål, när inte 12 kap. 1 § andra stycket tredje meningen har motsvarande tillämpning. I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller *det* som är föreskrivet i 3 kap. *Bestämmelsen* i 3 § 3 *ska* dock omfatta även *andra* brott mot rikets säkerhet än *de* som avses *där*.

Paragrafen reglerar bl.a. det s.k. korrespondentskyddet, som innebär att även skrifter som inte ges ut i Sverige kan omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om meddelar- och anskaffarfrihet. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Ändringen i *andra stycket* innebär en kodifiering av det som anses vara gällande rätt, nämligen att meddelar- och anskaffarfriheten i de här fallen enbart gäller om uppgiftslämnandet sker i Sverige.

Dessutom görs språkliga ändringar i paragrafen.

11.2 Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Prop. 2013/14:47

1 kap.

10 § Grundlagen är tillämplig på sådana tekniska upptagningar som är utgivna. En teknisk upptagning anses utgiven *när den lämnats ut* för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

En teknisk upptagning ska inte anses utlämnad för att spridas till allmänheten i Sverige enbart på den grunden att den skickas härifrån till mottagare i utlandet.

Om grundlagen är tillämplig eller inte prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningen. Om inte annat framgår av omständigheterna, *ska* grundlagen anses tillämplig på en upptagning med uppgifter enligt 3 kap. 13 § och 4 kap. 4 §.

I paragrafen regleras när en teknisk upptagning anses utgiven. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Andra stycket, som är nytt, innebär att en teknisk upptagning inte anses utgiven här endast på den grunden att den har skickats härifrån till mottagare i utlandet. Paragrafen har sin motsvarighet i 1 kap. 6 § TF. Se författningskommentaren till den bestämmelsen.

Dessutom görs språkliga ändringar i paragrafen.

10 kap.

2 § Det som enligt 1 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser och att vara anonym gäller också radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige och tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning i Sverige, *om meddelandet lämnades eller anskaffandet ägde rum här*, oavsett om upptagningen har framställts här eller i utlandet. I lag får *det* dock föreskrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter i fråga om radioprogram som sänds från öppna havet eller luftrummet däröver.

Paragrafen reglerar det s.k. korrespondentskyddet i fråga om radio som sänds från sändare utanför Sverige och tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Ändringen har sin motsvarighet i 13 kap. 6 § TF. Se författningskommentaren till den bestämmelsen.

11.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

5 kap.

5 § Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av *någon* annan än *målsäganden*. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får *dock* åklagaren väcka åtal om detta anses påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser

1. förtal och grovt förtal,
2. förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning,

3. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller

4. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.

Har förtal riktats mot *en* avliden, får åtal väckas av den avlidnes efterlevande make, bröstarvinge, förälder eller syskon *och*, om åtal av särskilda skäl anses påkallat från allmän synpunkt, av åklagare.

Innebär brott som avses i 1–3 §§ att någon genom att förgripa sig på en främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller på en främmande makts representant i Sverige har kränkt den främmande makten, får brottet åtalas av åklagare utan hinder av första stycket. Åtal får dock inte ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat *till detta*.

I paragrafen finns bestämmelser om väckande av åtal för förtal och förolämpning. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

I *första stycket* görs den ändringen att kravet på särskilda skäl för att allmänt åtal ska väckas tas bort. Ärekränkingsbrotten är enligt svensk rätt i princip målsägandebrott. Huvudregeln är alltså att målsäganden är hänvisad till att väcka enskilt åtal. Detta synsätt förändras inte. Om målsäganden inte är underårig krävs det alltså även i fortsättningen målsägandeangivelse utom i de fall som avses i bestämmelsens andra och tredje stycken. Ändringen innebär en viss utvidgning av den allmänna åtalsrätten. Utgångspunkten är att allmänt åtal i fortsättningen inte ska begränsas till de mest kvalificerade fallen. Allmänt åtal bör ofta kunna anses påkallat från allmän synpunkt när det finns ett klart samhällsintresse i att brottet beivras. Ett sådant samhällsintresse kan föreligga om en brottstyp tar sig särskilt grova uttryck eller får en stor utbredning i samhället. Det kan t.ex. röra sig om ärekränkingsbrott som begås via internet eller på andra sätt som får en stor spridning bland allmänheten. En förutsättning bör dock vara att det inte handlar om brott av endast mindre allvarlig karaktär. Allmänt åtal bör också ofta anses vara påkallat ur allmän synpunkt när det finns starka skäl med hänsyn till målsäganden att det allmänna medverkar. Om en enskild person har drabbats mycket hårt objektivt sett av att bli förtalad eller förolämpad bör allmänt åtal i princip väckas. Vid bedömningen av hur hårt en enskild kan anses ha drabbats är det naturligt att beakta den ärekränkande uppgiftens karaktär och den spridning som uppgiften har fått. Även det förhållandet att brottet har riktat sig mot en ung person kan ha betydelse. Däremot bör det inte bli aktuellt att väcka allmänt åtal när det handlar om uppgiftslämnande som t.ex. utgör ett led i en pågående maktkamp eller smutskastning mellan olika grupperingar inom en organisation eller en liknande sammanslutning. I sådana fall framstår det sällan som påkallat att samhället medverkar till att beivra brottet. Bestämmelsen är tillämplig både när det gäller ärekränkingsbrott där lagföringen sker enligt vanlig lag och när det gäller förtal som begås genom grundlagsskyddade medier. Det innebär att den måste iakttas inte bara av allmän åklagare utan också av Justitiekanslern som ensam åklagare på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Justitiekanslern har dessutom att särskilt beakta yttrandefrihetsintresset enligt den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL.

Åtalsprövningsregeln för förtal av avliden (5 kap. 5 § andra stycket brottsbalken) förändras inte. Riktas förtal mot en avliden person krävs

alltså fortfarande att åtal av särskilda skäl anses påkallat från allmän synpunkt för att åklagare ska väcka åtal. Prop. 2013/14:47

Övriga ändringar i paragrafen är språkliga.

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1559) om föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden

10 kap.

4 § Rätten får besluta att vardera parten ska svara för sina rättegångskostnader om en målsägandes talan har ogillats men han eller hon hade särskild anledning att få saken prövad och det även i övrigt finns skäl för en sådan fördelning. Detta gäller dock endast om frågan om brott har prövats av en jury.

Paragrafen reglerar möjligheterna till kvittning av rättegångskostnaderna vid enskilt åtal i tryck- och yttrandefrihetsmål. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Av *första meningen*, som är ny, framgår att rätten får besluta att vardera parten ska svara för sina rättegångskostnader om en målsägandes talan har ogillats. Det innebär att bestämmelsen liksom tidigare är tillämplig bara när målsäganden har fört talan. Med talan avses såväl ansvars- som skadeståndstalan. Av kravet på att talan har ogillats följer att kvittning bara kan ske när målsäganden har förlorat målet. Vid bedömningen av om kvittning bör ske ska rätten iakta oskyldighetspresumtionen i artikel 6.2 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Genom juryns frikännande är skuldfrågan slutligt avgjord och den tilltalade ska alltså betraktas som oskyldig när rätten tar ställning till rättegångskostnaderna i målet.

En första förutsättning för kvittning är att målsäganden haft särskild anledning att få saken prövad. Kravet på särskild anledning är avsett att markera att kvittning endast ska ske undantagsvis. Rättegångsbalkens regler om fördelning av rättegångskostnader kommer alltså även i fortsättningen att tillämpas i de allra flesta fall. En typsituation då frågan om kvittning kan komma att aktualiseras är när målsäganden objektivt sett har drabbats mycket hårt av publiceringen. Det kan t.ex. ha rört sig om misstankar om mycket allvarlig brottslighet eller om andra mycket graverande uppgifter. Vid bedömningen av hur hårt en publicering kan anses ha drabbat målsäganden bör bl.a. beaktas i vilken omfattning uppgifterna har spritts. Det föreligger normalt inte särskild anledning att få saken prövad om det handlar om missaktande uppgifter av mindre allvarlig karaktär eller uppgifter som visserligen har varit av allvarlig karaktär men har fått liten spridning. Detsamma gäller oftast i fråga om en publicering som tidigare har friats vid en prövning enligt de pressetiska reglerna. I prövningen av om det har funnits särskild anledning bör också beaktas hur möjligheterna till framgång har sett ut. För att kvittning ska kunna ske bör det inte på förhand ha varit givet hur

en jury skulle döma i målet. Det kan då ha betydelse om målet har innefattat komplicerade juridiska bedömningar, t.ex. i frågan om ett visst uppgiftslämnande har varit försvarligt. Vidare kan utgången i målet ha berott på omständigheter som målsäganden från början inte hade anledning att räkna med. Ett exempel på det sistnämnda kan vara att ett vittne under huvudförhandlingen lämnar nya uppgifter som leder fram till bedömningen att det har funnits skälig grund för en viss uppgift.

Det ska även i övrigt finnas skäl för kvittning i det enskilda fallet. Bl.a. kan parternas ekonomiska förhållanden beaktas. Att en enskild person med begränsade ekonomiska resurser har väckt talan mot ett stort och resursstarkt medie företag får anses vara en sådan omständighet som kan motivera kvittning. När det, till skillnad från det som torde vara normalfallet, är fråga om att en privatperson med stora ekonomiska resurser har väckt talan mot ett litet, resurssvagt medie företag talar detta i stället för att kvittning inte ska ske trots att målsäganden kan ha haft särskild anledning att få saken prövad. Kvittning kan vidare framstå som skälig om målsäganden fått kännedom om en publicering först när det inte längre är möjligt att väcka allmänt åtal (se 9 kap. 3 § TF och 7 kap. 1 § YGL) och det finns skäl att utgå från att allmänt åtal annars skulle ha väckts. Om däremot målsäganden har väckt enskilt åtal utan att dessförinnan försökt få till stånd ett allmänt åtal – och omständigheterna talar för att det funnits förutsättningar för allmänt åtal – bör kvittning normalt sett inte komma i fråga.

Av *andra meningen* framgår, liksom tidigare, att kvittningsregeln är tillämplig enbart i mål där en jury har medverkat.

Sammanfattning av Yttrandefrihetskommitténs betänkande En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55)

Prop. 2013/14:47
Bilaga 1

Bakgrund och kommitténs uppdrag

Tidigare betänkanden

Kommittén har tidigare lämnat två delbetänkanden. Det första, *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14), låg till grund för regeringens proposition 2009/10:81 och ledde fram till ett antal ändringar av grundlagarna som trädde i kraft den 1 januari 2011.

Det andra delbetänkandet lades fram i oktober 2010, *Ny yttrandefrihetsgrundlag? – Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller* (SOU 2010:68). Betänkandet var utformat som ett debattbetänkande för att stimulera diskussionen om hur ett eventuellt alternativ till den nuvarande grundlagsregleringen med TF och YGL skulle kunna utformas.

Kommitténs uppdrag

Direktiven till kommittén omfattar ett stort antal frågor där huvuduppgiften är att försöka finna en ny teknikberoende regleringsmodell. Enligt direktiven ska kommittén överväga om man bör behålla en teknikberoende grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten och analysera de för- och nackdelar som en teknikberoende reglering kan medföra.

Utgångspunkten för arbetet ska enligt direktiven vara att de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna, som t.ex. ensamansvaret, juryssystemet och meddelarskyddet, ska ligga fast.

Kommittén har vidare haft i uppdrag att analysera om andra distributionsformer för yttranden till allmänheten, utöver de traditionella medierna, kan behöva skyddas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Samtidigt påpekas det att en analys ska göras av hur en avgränsning kan åstadkommas i förhållande till de distributionsformer för vilka RF och Europakonventionen anses ge ett tillräckligt skydd.

Om kommittén skulle finna att det inte är möjligt att hitta en ny teknikberoende regleringsmodell som ger ett tillräckligt starkt skydd har uppdraget enligt direktiven varit att göra en allmän översyn av TF och YGL. Syftet med denna översyn skulle vara att göra de båda grundlagarna så tydliga och lättillämpade som möjligt, bl.a. genom att överväga om det är möjligt att flytta detaljbestämmelser till vanlig lag.

Kommittén har vidare haft i uppdrag att utreda om skyddet för enskildas integritet och privatliv borde stärkas inom det grundlagsskyddade området. I uppdraget har också ingått att utreda om möjligheterna att kvitta rättegångskostnaderna i tryck- och yttrandefrihetsmål borde öka och om enskildas ställning gentemot medieföretagen borde stärkas på annat sätt.

I vårt uppdrag har även ingått att överväga om möjligheterna att lämna internationellt rättslig bistånd på det grundlagsreglerade området borde utökas.

Direktiven till kommittén finns i bilagorna 1, 2 och 3.

Kommitténs debattbetänkande

I debattbetänkandet (SOU 2010:68) presenterades tre skisser till en ny yttrandefrihetsgrundlag: Ansvarsmodellen, Verksamhetsmodellen och Ändamålsmodellen. Samtliga tre förutsätter att yttrandet förekommer i ett massmedium för att grundlagsskydd ska kunna uppkomma.

Ansvarsmodellen förutsätter att någon tydligt träder fram och tar ansvar för yttrandet. Det kan ske antingen genom att det finns ett utgivningsbevis för massmediet eller att ansvarsuppgifter sätts ut.

Verksamhetsmodellen ger ett automatiskt grundlagsskydd åt den vars verksamhet huvudsakligen består i att på yrkesmässiga grunder framställa eller sprida massmedier. Andra kan få grundlagsskydd för sina massmedier genom att ange ansvarsuppgifter på massmediet.

Ändamålsmodellen tar i stället sikte på ändamålet med ett yttrande. Skyddet gäller för yttranden med ett opinionsbildande, journalistiskt, litterärt eller konstnärligt ändamål.

I den efterföljande debatten och under remissbehandlingen fick modellerna skiftande omdömen. Ansvarsmodellen mötte störst gillande men ansågs också ha tydliga brister.

Kommittén valde att inrikta sitt fortsatta arbete på att ur de tre modellerna utmejsla ett alternativ som skulle kunna ställas mot de två gällande grundlagarna på området.

Arbetet med en ny yttrandefrihetsgrundlag, NYGL

Den modell som kommittén tagit fram har haft arbetsnamnet *Ny yttrandefrihetsgrundlag (NYGL)*.

Ambitionen med NYGL har varit att göra regleringen av yttrandefriheten så teknikberoende som möjligt.

En grundförutsättning för att få grundlagsskydd enligt NYGL är att yttrandet framförs i ett *massmedium*. Med det förstås enligt lagtexten ”medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten”. Till skillnad från den nuvarande regleringen knyts därmed inte tillämpningsområdet till vissa angivna massmedier eller tekniker för framställning eller distribution av medier eller yttranden.

Enligt NYGL blir grundlagen automatiskt tillämplig på massmedier som ges ut av ett *massmedieföretag*. Med massmedieföretag avses sammanslutningar och enskilda vilkas huvudsakliga verksamhet består i att på yrkesmässiga grunder ge ut massmedier. Andra aktörer (t.ex. ideella organisationer och privatpersoner) har möjlighet att få grundlagsskydd om de har *utgivningsbevis* eller om massmediet förses med s.k. *ansvarsuppgifter*.

I likhet med dagens reglering innehåller NYGL olika undantag från grundlagsskyddet. En nyhet i NYGL är att det i vissa fall görs undantag för behandling av personuppgifter i massmedier. Det avser behandling av personuppgifter som sker för andra syften än de som anges i NYGL:s

ändamålsbestämmelse. Undantaget gäller enbart massmedier som ges ut av andra än massmedieföretag. Syftet är att undvika konflikter med EU:s s.k. dataskyddsdirektiv.

När det gäller de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna (bl.a. censurförbud, meddelarskydd, ensamansvar och särskild rättegångsordning) regleras dessa i allt väsentligt som i TF och YGL.

Det kan även nämnas att NYGL innehåller en generell preskriptionstid för väckande av allmänt åtal på sex månader från publiceringen av yttrandet. Det betyder bl.a. att preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott på webbplatser förkortas jämfört med vad som gäller enligt YGL.

NYGL beskrivs i avsnitt 8.7 och i bilaga 9.

Kommitténs vägval

Kommittén har noggrant prövat om bestämmelserna i NYGL ger ett tillfredsställande skydd för de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna. NYGL har också ställts mot TF och YGL i syfte att undersöka vilka eventuella fördelar som finns med en ny yttrandefrihetsgrundlag.

Det stora problemet med NYGL är enligt kommittén avgränsningen av tillämpningsområdet. Begreppet ”massmedier”, som är en förutsättning för grundlagsskydd enligt NYGL, kan vid en första anblick framstå som tydligt och oproblemiskt. Men som kommittén redovisar i sina överväganden finns det en gråzon. Det kan t.ex. uppstå situationer när förpackningar används för att sprida information och opinionsyttringar och inte i första hand för att förpacka en vara. Då är de massmedier med den definition som används i NYGL. Det gör tillämpningsområdet otydligt.

Enligt kommittén rymmer även begreppet ”massmedieföretag” besvärliga gränsdragningsproblem. Var ska gränserna dras vad gäller kravet på hur stor del av verksamheten som ska vara inriktad på utgivning av massmedier för att grundlagen automatiskt ska bli tillämplig? Ska frågan bedömas utifrån verksamhetens omsättning eller antalet anställda, eller kanske en kombination av dem? Även det andra kriteriet för att definiera ett massmedieföretag, yrkesmässigheten, rymmer problematiska frågor när olika verksamheter ska bedömas.

Det kan visserligen konstateras att inte heller tillämpningsområdena för TF och YGL är helt entydiga. Kommittén gör dock bedömningen att oklarheterna blir större med NYGL än med det nuvarande systemet.

De gränsdragningsfrågor som vi har identifierat i NYGL innebär inte bara en osäkerhet för dem som bedriver massmedieverksamhet utan också för den som önskar lämna meddelanden för offentliggörande. Osäkerheten berör bl.a. meddelarskyddet som brukar betraktas som en av de centrala grundbultarna i tryck- och yttrandefrihetsregleringen.

I det här sammanhanget har kommittén även behandlat EU-rättens betydelse för vägvalet mellan TF/YGL och NYGL. Enligt kommitténs bedömning är det av grundläggande betydelse att Sverige försvarar sin nationella reglering på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. I det sammanhanget är det viktigt att framhålla att tryck- och yttrandefriheten innehåller konstitutionella kärnvärden där beslutanderätten inte har överlåtits till EU. De fördrag som styr EU-

samarbetet får dessutom anses ge stöd för Sverige att hävda att de grundläggande principer som finns i TF och YGL är en del av vår nationella identitet som det ankommer på unionen att respektera.

Kommitténs slutsats är därför att EU-rätten inte motiverar att det vidtas genomgripande förändringar av det svenska grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten.

Mot denna bakgrund väljer kommittén att hålla fast vid TF och YGL. Kommitténs överväganden i denna del beskrivs närmare i kap. 8-10.

TF och YGL görs mer lättillämpade

I stället för att ersätta dagens reglering med NYGL anser kommittén att yttrandefriheten bäst stärks och utvecklas genom att TF och YGL förbättras och förtydligas. I enlighet med uppdraget i direktiven har kommittén därför inom ramen för den nuvarande ordningen valt att göra en allmän översyn av TF och YGL. Syftet har framför allt varit att de båda grundlagarna ska bli så tydliga och lättillämpade som möjligt.

Det har gjorts en relativt långtgående översyn av uppbyggnaden av och språket i TF och YGL. Strukturen i YGL ändras i flera avseenden, bl.a. så att grundlagen i huvudsak kan läsas självständigt utan omfattande hänvisningar till TF. I vissa fall har bestämmelser flyttats från grundlagarna till vanlig lag, i första hand till den s.k. tillämpningslagen. Det har införts rubriker över paragraferna. Lagtexten har anpassats till ett modernt lagspråk och getts en könsneutral utformning

Ett exempel på sådana förändringar som nu har nämnts är att den i dag detaljerade regleringen av rättegångsfrågorna förenklas genom att ett antal bestämmelser flyttas till lag. Det gäller bl.a. ett antal bestämmelser om juryn.

Materiella förändringar i TF och YGL

Under arbetet med TF och YGL har ett antal frågor som berör det materiella innehållet i grundlagsregleringen behandlats.

Förutsättningar för begränsningar av tryck- och yttrandefriheten

I TF och YGL finns ett antal bestämmelser som anger att vissa frågor får regleras i lag – s.k. delegationsbestämmelser. I de flesta fallen anges inte i bestämmelserna hur långtgående begränsningar som får göras. Det kan konstateras att det i vissa delar är oklart i vilken omfattning de s.k. begränsningsreglerna i 2 kap. 21–23 §§ RF gäller då tryck- och yttrandefriheten begränsas med stöd av delegationsbestämmelser i TF och YGL. I vissa fall görs det hänvisningar till dessa bestämmelser men i andra fall framgår det inte av lagtexten vad som gäller.

Kommittén anser att det finns ett behov av att förtydliga under vilka förutsättningar tryck- och yttrandefriheten i TF och YGL får begränsas i lag. Detta bör ske genom att nya bestämmelser införs i TF och YGL med hänvisningar till begränsningsreglerna i RF. Till det kommer en allmän

bestämmelse om att begränsningar i grundlagsskyddet aldrig får gå så långt att de utgör ett hot mot grundlagarnas ändamål.

Kommitténs överväganden och förslag i denna del finns i kap. 12.

Prop. 2013/14:47
Bilaga 1

En utökad distributionsplikt

I TF och YGL anges en s.k. distributionsplikt som innebär att postbefordringsföretag och andra allmänna trafikanstalter inte får vägra eller ställa särskilda villkor för distribution av skrifter och tekniska upptagningar med hänvisning till innehållet.

Genom ett fall av distributionsvägran av en skrift uppdragades för några år sedan en lucka i bestämmelsen. Det gällde ett postbefordringsföretag som vägrade att dela ut oadresserade försändelser, s.k. masskorsband, med hänvisning till innehållet.

Enligt vår uppfattning bör den som bedriver postverksamhet med tillstånd inte kunna vägra att distribuera oadresserade skrifter eller tekniska upptagningar på grund av deras innehåll. Vi föreslår därför att bestämmelserna om distributionsplikt i TF och YGL ändras.

Förslaget motiveras bl.a. med att det för spridning av skrifter och tekniska upptagningar bara finns ett fåtal företag som bedriver postverksamhet och bara ett som har en rikstäckande service. Den som nekas distribution på grund av innehållet i skriften eller den tekniska upptagningen skulle därmed kunna få svårigheter med att nå ut med sitt budskap.

Kommittén anser att någon motsvarande distributionsplikt för internetoperatörer och leverantörer av värdtjänster inte bör införas. Antalet leverantörer av tjänster som på olika sätt gör sådana publiceringar möjliga är tillräckligt stort för att eventuell distributionsvägran inte ska få någon avgörande negativ inverkan på yttrandefriheten.

Förslaget behandlas närmare i kap. 13.

Förändringar i databasregeln

Den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL är komplicerad och svår-tillgänglig. Tillämpningen av den har också varit förknippad med problem.

Ett problem har att göra med det automatiska grundlagsskyddet för s.k. massmedieföretag. Enligt databasregeln gäller grundlagen automatiskt för databaser som tillhandahålls av bl.a. en redaktion för en periodisk skrift eller för ett radioprogram. Kommittén har övervägt om redaktionsbegreppet borde överges eller ändras men har funnit att fördelarna inte överväger nackdelarna med en sådan ändring.

Det andra tillämpningsproblemet som kommittén har behandlat är frågan vad det innebär att s.k. *externa informationsleverantörer* kan påverka innehållet i en databas. Det kan t.ex. gälla personer eller produktionsbolag som självständigt uppdaterar ett medieföretags webbplats. Kommittén föreslår att det i lagtexten ska framgå att grundlagsskyddet inte påverkas av sådana uppdateringar så länge de görs på uppdrag av den som driver verksamheten.

Det tredje tillämpningsproblemet gäller grundlagens tillämplighet på databaser som innehåller delar som kan påverkas direkt av mottagarna genom t.ex. *omodererade användarkommentarer*. Den nuvarande lagtexten kan uppfattas som att grundlagsskyddet för hela databasen faller bort om någon del av den kan påverkas av någon annan än den som driver verksamheten. Vi föreslår en uttrycklig bestämmelse om att grundlagen inte ska gälla för just de delar av databasen som kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten.

Våra förslag vad gäller databasregeln utvecklas närmare i kap. 15.

Arkivdatabaser

Många tidningsföretag gör material från de tryckta tidningarna tillgängligt för allmänheten i databaser. Exempel på sådana tjänster är PressText Online och Mediearkivet.

Fram till 2003 ansågs den s.k. bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF omfatta sådana databaser. Regeln jämställde ett förlagetrotet återgivande av innehållet i en tidning med en bilaga till den periodiska skriften när det skedde i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning. Bilageregeln antogs gälla även då innehållet i periodiska skrifter tillhandahölls i sådana databaser som avses i 1 kap. 9 § YGL. Massmedieföretagens arkivdatabaser skulle därmed ha haft ett automatiskt grundlagsskydd. Men sedan ett avgörande av Högsta domstolen år 2003 står det klart att tidningsföretagens arkivdatabaser inte omfattas av bilageregeln utan i stället faller under databasregeln i YGL. Detta har skapat flera problem.

Kommittén anser att det finns ett behov av ett särskilt grundlagsskydd för tidningsföretagens arkivdatabaser. Ansvaret för innehållet i dessa bör hållas samman med ansvaret för den periodiska skriften. Vi föreslår därför att det införs en ny bestämmelse i TF som innebär att den som ansvarar för den ursprungliga publiceringen i den periodiska skriften ska bära ansvaret för tillhandahållandet i arkivdatabasen. Förändringen innebär att preskriptionstiden för sådana publiceringar i arkivdatabaser ska räknas från tidpunkten för utgivningen av den periodiska skriften. Preskription vad gäller allmänt åtal inträder därmed sex månader efter utgivningen av den periodiska skriften. Kommittén har övervägt att införa en möjlighet för domstol att besluta att visst innehåll i sådana databaser ska tas bort. Vi har dock bedömt att det för närvarande inte finns behov av att införa en sådan regel.

Förslaget utvecklas närmare i kap. 16.

Taltidningar m.m.

Kommittén föreslår även att det införs en särskild regel för taltidningar som tillhandahålls som tekniska upptagningar eller radioprogram, eller ur en databas. En förutsättning är att innehållet återger hela eller delar av den periodiska skriften och att innehållet har anpassats särskilt till personer med funktionsnedsättning.

Preskriptionstiden för sådana återgivningar räknas från tidpunkten då den periodiska skriften gavs ut. Ansvaret för dessa återgivningar hålls

samman med ansvaret för den periodiska skriften.

Taltidningsregeln behandlas i kap. 16.

Prop. 2013/14:47

Bilaga 1

En delegationsbestämmelse om produktinformation m.m.

En ny s.k. delegationsbestämmelse införs i TF och YGL i fråga om krav på att införa och på visst sätt utforma varningstexter, innehållsdeklarationer och annan liknande produktinformation som förekommer i medier som omfattas av grundlagarna. Det kan bl.a. avse sådan tryckt information som förekommer på förpackningar och i s.k. bipacksedlar. Undantaget gäller under förutsättning att informationen inte är av en uttrycklig åsiktpåverkande eller opinionsbildande karaktär. Vårt förslag innebär att grundlagarna inte utgör något hinder mot att i lag meddela bestämmelser om sådan information.

De föreslagna bestämmelserna ger ett uttryckligt stöd i grundlagarna åt ett undantag som redan i dag tillämpas. Fördelen med att skriva in undantaget i grundlagarna har bedömts vara att tillämpningsområdet blir tydligare och att det därmed blir lättare att förstå och tillämpa regleringen. I internationella förhandlingar – inte minst på EU-området – kan det dessutom antas öka möjligheterna att få acceptans för den svenska förhandlingspositionen om denna vilar på en distinkt princip med uttryckligt grundlagsstöd.

Skälen för införandet av delegationsbestämmelsen utvecklas närmare i kap. 17.

Frågor som kommittén inte har hunnit överväga närmare

Ett antal frågor som har väckts inom kommittén har av tidsskäl inte kunnat analyseras djupare eller blivit föremål för närmare överväganden.

Bland de frågor som har uppmärksammats kan särskilt nämnas frågan om meddelarskydd för anställda inom privat verksamhet som finansieras med offentliga medel. Vidare har frågan väckts om att utvidga bestämmelsen om hets mot folkgrupp till att omfatta även transpersoner resp. personer med funktionsnedsättning. En annan frågeställning har rört förutsättningarna för att vidta olika tvångsmedel såsom husrannsakan och beslag av material på redaktioner och i andra miljöer där det förekommer uppgifter som omfattas av källskydd.

Dessa frågor redovisas i kap. 18.

Övriga frågor som kommittén har haft att överväga

Kommittén har utöver huvuduppgiften att se om det går att införa en teknikoberoende grundlag för tryck- och yttrandefriheten haft i uppdrag att överväga och lämna förslag beträffande tre frågor.

Frågan om ett förstärkt integritetsskydd

Kommittén har i enlighet med sina direktiv diskuterat om det borde införas en straffbestämmelse i TF och YGL om integritetsskydd. Flera varianter av ett sådant straffstadgande har tagits fram. Vi har kunnat konstatera att det i nationell svensk rätt finns begränsningar i skyddet för

den enskildes privatliv och att det lagstiftningsmässiga skyddet vid en internationell jämförelse är relativt svagt.

Avgörande för vår bedömning om en straffbestämmelse bör införas inom det grundlagsskyddade området eller inte har varit dels om det finns ett sådant behov, dels om Sverige kan anses internationellt förpliktat att införa en bestämmelse av det slaget.

Kommitténs behovsanalys har gett vid handen att det i princip inte förekommer några sådana integritetskränkningar inom det grundlagsskyddade området som kan motivera en särskild straffbestämmelse. Vi har inte heller kunnat konstatera att Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen är tillräckligt tydliga för att ensamma motivera införandet av ett nytt tryck- och yttrandefrihetsbrott. Kommittén anser att det finns en risk att en ny straffbestämmelse får en återhållande effekt på de grundlagsskyddade mediernas publicistiska verksamhet. Vi har därför stannat vid att det för närvarande inte finns skäl att föreslå en straffbestämmelse om integritetsskydd i grundlagarna. Däremot anser vi oss kunna konstatera att det finns ett tydligt behov av en generell straffbestämmelse utanför det grundlagsskyddade området. Vi har gjort bedömningen att det finns skäl för regeringen att överväga en sådan bestämmelse.

Våra närmare överväganden i denna del finns i kap. 19.

Enskildas ställning gentemot medierna

Enligt direktiven ska kommittén överväga om enskildas processuella skydd vid exempelvis förtal i medierna bör stärkas. För det ändamålet har kommittén diskuterat dels frågan om reglerna för allmänt åtal, dels reglerna om rättegångskostnader.

Vi föreslår att möjligheterna att väcka allmänt åtal vid ärekränkning utvidgas något.

Ärekränkingsbrotten skiljer sig på ett avgörande sätt från de flesta andra brottstyper. I fråga om dessa gäller nämligen som utgångspunkt att den enskilde själv får väcka åtal och utföra sin talan. Enligt en särskild åtalsprövningsregel i brottsbalken får allmänt åtal väckas bara om målsäganden anger brottet till åtal och åtal är av särskilda skäl påkallat från allmän synpunkt.

Ett enskilt åtal innebär flera nackdelar för målsäganden. De mest betydande är att målsäganden själv får svara för brottsutredningen och själva åtalet samt riskerar att få betala den tilltalades rättegångskostnader om han eller hon förlorar målet.

Allmänt åtal för ärekränkingsbrott förekommer bara i undantagsfall. Under 2000-talet har JK väckt allmänt åtal för förtal i endast ett fall. Utanför det grundlagsskyddade området väcks allmänt åtal i något större utsträckning.

Vi anser det rimligt att det allmänna i något fler fall än i dag ansvarar för att ärekränkingsbrott beivras straffrättsligt. Det bör ske genom utökade möjligheter att väcka allmänt åtal för sådana brott. Vi föreslår därför att det inte längre ska krävas ”särskilda skäl” för allmänt åtal utan vara tillräckligt att allmänt åtal är påkallat från allmän synpunkt. Kravet på målsägandeangivelse ska dock finnas kvar.

Vi föreslår också en annorlunda utformad bestämmelse om kvittning av rättegångskostnader i tryck- och yttrandefrihetsmål.

I den s.k. tillämpningslagen avseende TF och YGL finns en särskild rättegångskostnadsregel för tryck- och yttrandefrihetsmål. Den är tillämplig om målsäganden har fört talan i ett mål där skuldfrågan har prövats av en jury. I ett sådant fall kan rätten bestämma att vardera parten ska svara för sin rättegångskostnad oavsett utgången i målet.

Enligt förarbetena till bestämmelsen ska den kunna tillämpas när rätten har en annan uppfattning i skuldfrågan än juryn. Det har satts i fråga om inte en tillämpning av kvittningsregeln i enlighet med förarbetsuttalandena står i strid med den s.k. oskyldighetspresumtionen i artikel 6.2 i Europakonventionen.

Vi föreslår att bestämmelsen formuleras om i syfte att ändra förutsättningarna för kvittning. I fortsättningen ska kvittning inte kunna ske av det skälet att rätten har en annan uppfattning i skuldfrågan än juryn. Härigenom undviker man att bestämmelsen kommer i konflikt med oskyldighetspresumtionen. Kvittning ska kunna ske efter en skälighetsbedömning där en förutsättning är att målsäganden bedöms ha haft särskild anledning att få sin sak prövad.

I kap. 20 redogörs för kommitténs överväganden och förslag.

Internationellt rättsligt bistånd

I kommitténs uppdrag har ingått att överväga vilka rättsliga förutsättningar som bör gälla för att svenska myndigheter ska kunna lämna s.k. internationellt rättsligt bistånd till utländska myndigheter inom områden som omfattas av det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten.

Frågor om sådant rättsligt bistånd kan bl.a. bli aktuella om utländska myndigheter vänder sig till Sverige för att få hjälp med utredningsåtgärder, t.ex. beslag av handlingar, med anledning av en brottsutredning som pågår i det landet. I dag tolkas grundlagarna på ett sätt som innebär att Sverige i praktiken inte kan lämna rättsligt bistånd när TF eller YGL är tillämpliga.

Efter en genomgång av den EU-rättsliga utvecklingen på i första hand det straffrättsliga området konstaterar kommittén att utgångspunkten bör vara att den svenska hållningen i fråga om internationellt rättsligt bistånd är förenlig med unionsrätten. Det finns trots detta anledning att skapa en viss öppning för att lämna rättsligt bistånd även när grundlagarna är tillämpliga.

Kommittén föreslår därför att det i grundlagarna anges att en skrift eller teknisk upptagning som har framställts här inte anses utgiven i Sverige enbart på den grunden att den har skickats till enskilda adressater i utlandet. Detta medför att möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd ökar. I fråga om det s.k. korrespondentskyddet för uppgiftslämnare samt författare och andra upphovsmän tydliggörs det att detta gäller om meddelandet m.m. skedde i Sverige.

När det gäller frågan om att lämna internationellt rättsligt bistånd på grundlagsområdet föreslås en ny bestämmelse i TF och YGL. Denna innebär att sådant bistånd kan lämnas avseende åtgärder som är tillåtna enligt grundlagarna. Om en ansökan rörande rättsligt bistånd gäller brott

Prop. 2013/14:47
Bilaga 1

eller skadestånd med anledning av brott, ska ett krav på s.k. dubbel straffbarhet tillämpas. Enligt bestämmelsen kan regeringens medgivande för lämnande av internationellt rättsligt bistånd krävas i vissa fall. Närmare bestämmelser om prövningen av en ansökan om rättsligt bistånd ska kunna meddelas i lag.

Kommitténs överväganden återfinns i kap. 21.

Yttrandefrihetskommittén har föreslagit språkliga och strukturella förändringar av hela tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, samt vissa materiella ändringar. Eftersom denna proposition endast behandlar vissa av de föreslagna ändringarna redovisas här endast de delar av kommitténs författningsförslag som tas upp i denna proposition.

Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

1 kap.

7 §

(jfr nuvarande 1 kap. 6 §)

Utgivning av skrifter

Ett ingripande enligt denna grundlag mot en tryckt skrift får inte ske innan skriften är utgiven.

En skrift anses utgiven när den har blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Detta gäller dock inte en myndighets tryckta handlingar, om de inte är tillgängliga för var och en.

En skrift ska inte anses utlämnad för spridning i Sverige enbart på den grunden att den skickas härifrån till enskilda adressater i utlandet.

11 §

(jfr nuvarande 1 kap. 9 §)

Frågor som får regleras i lag

Utan hinder av denna grundlag gäller om följande frågor vad som sägs i lag:

1. den rätt som tillkommer upphovsmän till litterära eller konstnärliga verk, om upphovsrätten närstående rättigheter och om förbud mot att återge ett verk på ett sätt som kränker den andliga odlingens intressen;

2. förbud mot kommersiella annonser i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;

3. förbud mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror och tjänster om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara; detta gäller även om det förekommer kännetecken som enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerade eller inarbetade för en tobaksvara;

4. förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen;

5. förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysningar som innebär ett otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet eller som innehåller oriktiga eller missvisande uppgifter, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktiga eller missvisande uppgifter, skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och krav på legitimt syfte hos den som beställer uppgifter;

6. krav att införa och på visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation om informationen inte är av uttryckligen åsiktpåverkande eller opinionsbildande karaktär;

7. ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse har anskaffats.

13 kap.

7 §

(jfr nuvarande 13 kap. 6 § första stycket)

Meddelar- och anskaffarfrihet för vissa utländska skrifter som ges ut här

Vad som sägs om meddelar- och anskaffarfrihet i 1 kap. 2 § gäller även i fråga om en skrift som har tryckts utomlands och som ges ut här men som inte huvudsakligen är avsedd att spridas i Sverige, om inte

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet,
2. meddelandet innefattar ett sådant oriktigt utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. 3 § andra stycket 2, eller
3. meddelandet utgör ett uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

8 §

(jfr nuvarande 13 kap. 6 § andra stycket)

Skrifter som inte ges ut här

Vad som sägs om meddelar- och anskaffarfrihet i 7 § ska också tillämpas på en skrift som inte ges ut i Sverige, om meddelandet eller anskaffandet skedde här. I fråga om periodiska skrifter jämföras härvid meddelaren med en författare eller någon annan upphovsman som medverkar till en framställning i skriften.

1 kap.

13 §

(jfr nuvarande 1 kap. 10 §)

Tekniska upptagningar

Grundlagen är tillämplig på tekniska upptagningar som är utgivna. En teknisk upptagning anses utgiven då den har utlämnats för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

En teknisk upptagning ska inte anses utlämnad för att spridas enbart på den grunden att den skickas härifrån till enskilda adressater i utlandet.

Om grundlagen är tillämplig eller inte prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningen. Om inte annat framgår av omständigheterna, ska grundlagen anses tillämplig på en upptagning som är försedd med sådana uppgifter som avses i 3 kap. 13 § eller 4 kap. 4 § första stycket första meningen.

Att vissa tekniska upptagningar ska jämföras med periodiska skrifter framgår av 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***10 kap. Om radioprogram och tekniska upptagningar från utlandet m.m.****11 kap. Radioprogram och tekniska upptagningar från utlandet m.m.***Tekniska upptagningar från utlandet*

1 § första stycket

Bestämmelserna i 1–9 och 11 kap. är tillämpliga också på sådana tekniska upptagningar som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige. Vad som annars sägs om den som har låtit framställa upptagningen skall därvid i stället gälla den som här i landet lämnar ut den för spridning.

1 §

Bestämmelserna i 1–10 och 12 kap. är tillämpliga också på sådana tekniska upptagningar som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige. *Det gäller med de begränsningar som anges i 2 och 3 §§.* Vad som annars sägs om den som har låtit framställa upptagningen ska därvid i stället gälla den som här i landet lämnar ut den för spridning.

Meddelar- och anskaffarfrihet vad avser tekniska upptagningar från utlandet.

1 § andra stycket

I fråga om rätten att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande och om rätten till anonymitet gäller dock i tillämpliga delar vad som sägs i 13 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen. Därvid skall

hänvisningen till 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena tryckfrihetsförordningen avse 1 kap. 2 § denna grundlag,

hänvisningen till 3 kap. tryckfrihetsförordningen avse 2 kap. denna grundlag,

hänvisningen till 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen avse 2 kap. 3 § denna grundlag och

hänvisningen till 7 kap. 3 § första stycket 2 tryckfrihetsförordningen avse 5 kap. 3 § första stycket 2 denna grundlag.

2 §

I fråga om en teknisk upptagning som har framställts utomlands och som ges ut här men som inte huvudsakligen är avsedd för spridning i Sverige gäller bestämmelserna om rätten att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande i 1 kap. 3 § och om rätten till anonymitet i 2 kap. om inte

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet;

2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhållande som avses i 5 kap. 4 § andra stycket 2;

3. meddelandet utgör uppsåtligt åsidosättande av tystnads.

Detta gäller även en teknisk upptagning som inte ges ut i Sverige, om meddelandet eller anskaffandet skedde här. Det gäller oavsett om upptagningen framställs här eller utomlands.

Är meddelandet eller anskaffandet straffbart enligt vad som följer av första och andra styckena, gäller vad som är föreskrivet i lag. Mål angående ansvar eller skadestånd på grund av brott som nu har sagts ska handläggas som yttrandefrihetsmål, om inte annat följer av 10 kap. 1 § i denna grundlag och av 12 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller vad som är föreskrivet i 2 kap.; bestämmelsen i 2 kap. 4 § 3 ska dock omfatta även andra brott mot rikets säkerhet än som där avses.

*Meddelar- och anskaffarfriheten
vad avser radioprogram från
utlandet*

2 §

Det som enligt 1 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser och att vara anonym gäller också radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige *och tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning i Sverige, oavsett om upptagningen har framställts här eller i utlandet.* I lag får dock föreskrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter i fråga om radioprogram som sänds från öppna havet eller luftrummet däröver.

3 §

Det som enligt 2 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser och att vara anonym gäller också radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige. I lag får dock föreskrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter i fråga om radioprogram som sänds från öppna havet eller luftrummet däröver.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 5 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

5 §

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av annan än målsägande. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta *av särskilda skäl* anses påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser

1. förtal och grovt förtal,
2. förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning,
3. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller
4. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.

Har förtal riktats mot avliden, får åtal väckas av den avlidnes efterlevande make, bröstarvinge, förälder eller syskon samt, om åtal av särskilda skäl anses påkallat från allmän synpunkt, av åklagare.

Innebär brott som avses i 1–3 §§, att någon genom att förgripa sig på en främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller på en främmande makts representant i Sverige har kränkt den främmande makten, får brottet åtalas av åklagare utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket. Åtal får dock inte ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat därtill.

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av annan än målsägande. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta anses påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser

1. förtal och grovt förtal,
2. förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning,
3. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller
4. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden att 10 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

4 §

I mål där en målsägande har fört talan får rätten, om det finns skäl till det, besluta att vardera parten skall stå för sina egna rättegångskostnader. Ett sådant beslut får dock fattas endast om frågan om brott föreligger har prövats av en jury.

Rätten får besluta att vardera parten ska svara för sina rättegångskostnader om en målsägandes talan har ogillats men denne hade särskild anledning att få saken prövad och det även i övrigt finns skäl för en sådan fördelning av kostnadsansvaret med hänsyn till parternas ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. Detta gäller dock endast om frågan om brott föreligger har prövats av en jury.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2012:55)

Yttrande över betänkandet har avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Helsingborgs tingsrätt, Kamrarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Marknadsdomstolen, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), Brottsförebyggande rådet (Brå), Brottsoffermyndigheten, Konsumentverket, Datainspektionen, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Försvarets materielverk (FMV), Försvarets radioanstalt (FRA), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Läkeemedelsverket, Statens folkhälsoinstitut, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Kungliga Biblioteket, Vetenskapsrådet, Stockholms universitet, Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Göteborgs universitet (Inst. för journalistik, medier och kommunikation), Mittuniversitetet (Inst. för informationsteknologi och medier), Livsmedelsverket, Sametinget, Post- och telestyrelsen, Statens kulturråd, Konstnärsnämnden, Riksarkivet, Statens medieråd, Presstödsnämnden, Myndigheten för radio och tv, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, Allmänhetens pressombudsman, Svenska journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Utgivarna, Svenskt Näringsliv, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd, Sveriges Författarförbund, Svenska Förläggareföreningen, Handikappförbundens samarbetsorganisation, Bonnier AB, Stampen AB, TV4 AB, Posten AB, Förbundet Arbetsliv och Forskning i Sverige, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL) och DIK – det kreativa facket.

Arbetsgivarverket, Talboks- och punktskriftsbiblioteket, Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Teracom AB, Publicistklubben, Pressens Opinionsnämnd, Högerpressens förening, Socialdemokratiska Pressföreningen, Vänsterpressens förening, Mediearkivet, Newline Group AB, Civil Rights Defenders, Svenska avdelningen vid Internationella juristkommissionen, Copyswede, Film- och TV-producenterna, Föreningen Grävande Journalister, IFPI Svenska gruppen, ISOC-SE, IT&Telekomföretagen, Konstnärernas riksorganisation (KRO), Reklamombudsmannen, Stiftelsen för rättsinformation, Studieförbundet näringsliv och samhälle (SNS), Sveriges Biografärförbund, Sveriges Filmuthyrareförening, Svenska kabel-TV-föreningen, Sveriges Tidskrifter, Förbundet Lika Unika, AB Svensk Filmindustri, Boxer TV-Access AB, B2 Bredband AB, Canal Digital Sverige AB, C More Entertainment AB, Com Hem AB, Ginza Musik AB, Glocalnet AB, Modern Times Group MTG AB, SBS Media Group Sweden (Kanal 5), Schibsted Sverige AB,

Tele2 AB, Telenor Sverige AB, Telia Sonera AB, Bring Citymail, Business Check i Sverige AB och UC AB har avstått från att lämna något yttrande. Prop. 2013/14:47 Bilaga 3

Sammanfattning av Polisorganisationskommitténs betänkande En sammanhållen svensk polis – följdändringar i författningar (SOU 2012:78)

Inriktningen av arbetet

Det finns mer än 500 författningar som avser polisens arbete. En handfull tillkom redan före andra världskriget. Flertalet är dock från tiden efter polisväsendets förstatligande 1965. De centrala polisförfattningarna, polislagen och polisförordningen, tillkom vid tiden för den senaste stora polisreformen 1984.

Kommitténs arbete i författningsdelen har följt två huvudspår. Det ena har varit att anpassa den nuvarande lagstiftningen till den nya polisorganisationen med Polismyndigheten och den fristående Säkerhetspolisen. I detta arbete har samma frågeställningar aktualiserats som vid övriga sammanläggningar av myndigheter inom staten. Det har gällt främst forumfrågor, regler om offentlighet och sekretess samt behovet av övergångsbestämmelser.

Det andra huvudspåret, som varit okomplicerat vid andra myndighets-sammanläggningar, har gällt ändringar i de organisatoriska begreppen. Denna fråga har när det gäller polisen varit besvärlig och krävt mycket tid av främst två skäl. Från författningssynpunkt innebär den föreslagna reformen att nuvarande 23 myndigheter – Rikspolisstyrelsen, 21 polismyndigheter och Statens kriminaltekniska laboratorium – ska bli en; Polismyndigheten. Dessutom ska en myndighet, Rikspolisstyrelsen, något förenklat uttryckt, delas upp i två – Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. En följd av detta är att i stort sett samtliga författningar som i dag innehåller något av de gamla myndighetsbegreppen har behövt ändras. Genom att polisförfattningarna tillkommit under en lång tid, och många gånger inte haft polisverksamheten som fokus, har de polisiära begreppen inte alltid använts konsekvent. Kommittén har därför också lagt ner ett betydande arbete på att modernisera och ensa den polisiära begreppsapparaten när det gäller begrepp som exempelvis polis, polisen och polishandräckning.

Forumregler

När det gäller forumregler i den brottsbekämpande verksamheten är det kommitténs bedömning att de i flertalet fall inte påverkas av den nya myndighetsorganisationen för polisen, eftersom reglerna inte knyter an till polisiära myndigheter eller verksamhetsområden. Forumregeln i 6 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott bör dock ändras så att Stockholms tingsrätt anges som konkurrerande forum.

Kommittén gör bedömningen att det i handräckningsbestämmelser inte finns något behov av forumregler med ett preciserat polismyndighetsbe-

grepp. De forumregler som innehåller ett sådant begrepp ska därför ändras så att endast begreppet Polismyndigheten anges. Detsamma gäller de bestämmelser som innehåller endast begreppet polismyndighet.

Passlagen och hittegodslagen kan, utan författningsändringar, tillämpas så att varje polisregion i den nya Polismyndigheten är behörig att handlägga ärenden enligt dessa lagar.

Flertalet forumregler med ett preciserat polismyndighetsbegrepp i författningsbestämmelser som innehåller handlingsregler för enskilda bör behållas. Forumreglerna bör dock ändras så att de avser var den enskilde ska vidta åtgärden och inte var ärendet ska handläggas och avgöras. Eftersom forumregeln inte längre kan knytas till en viss polismyndighet, bör regeln i flertalet fall i stället avse ett visst län. På sikt bör målet vara att en ansökan eller anmälan i flertalet ärenden ska kunna göras på valfri ort i landet. Den praxis i forumfrågan som tillämpas för ansökan i ärenden enligt ordningslagen (1993:1617) behöver regleras i lagen.

När det gäller de ärenden som i dag handläggs av Rikspolisstyrelsen bör den nya ledningen för Polismyndigheten som huvudregel få avgöra var dessa ärenden ska handläggas i fortsättningen. Den enskilde bör i dessa ärenden kunna göra ansökan/motsvarande hos myndigheten på valfri ort i den mån Polismyndigheten inte beslutar annat.

Kommittén bedömer att i det korta perspektivet kommer, med något undantag, organisationsförändringarna inom polisen inte att påverka målfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna nämnvärt. Vidare gör de organisatoriska förändringarna inom polisen det nödvändigt att ändra några av de särskilda forumregler som gäller för överklagande av vissa ärendegrupper.

Offentlighet och sekretess

I den nya Polismyndigheten kan handläggningen av vissa ärendegrupper komma att koncentreras till en viss enhet. Kommittén gör bedömningen att detta inte innebär att enheten kan anses vara ett självständigt organ i förhållande till myndigheten i övrigt på det sätt som avses i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen (TF). Den indelning av den nya Polismyndigheten i polisregioner som kommittén föreslår, torde inte heller medföra att dessa är att anse som självständiga i den mening som avses i 2 kap. 8 § TF.

Omorganisationen av polisen medför inte, enligt kommitténs bedömning, att det behövs några ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen i syfte att förstärka sekretesskyddet för den enskilde. Däremot föreslås vissa ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen för att anpassa den till den nya myndighetsstrukturen inom polisen.

Ändrade organisatoriska begrepp

För att begränsa behovet av att tillämpa 7 § andra stycket polislagen (1984:387) föreslår kommittén att det i vissa bestämmelser, främst av

administrativ karaktär, uttryckligen ska anges vilka bestämmelser som är tillämpliga på Säkerhetspolisen.

När det gäller författningsbestämmelser med ett preciserat polismyndighetsbegrepp, som avser förhållandet inom polisen eller mellan polisen och andra myndigheter eller organ, föreslår kommittén att detta ska utformas så att de ger den nya myndighetsledningen stor frihet att forma en organisation som är den mest rationella. I dessa författningar bör därför det i dag preciserade polismyndighetsbegreppet i flertalet fall ersättas med ordet "Polismyndigheten".

I flertalet författningsbestämmelser som innehåller ett icke preciserat polismyndighetsbegrepp, alltså ordet "polismyndighet", är det tillräckligt att ersätta detta med Polismyndigheten.

Eftersom kommittén föreslår att Rikspolisstyrelsen tillsammans med andra myndigheter ska ingå i den nya Polismyndigheten, behöver begreppet Rikspolisstyrelsen utmönstras ur författningstext. I flertalet fall ska begreppet ersättas med begreppet Polismyndigheten. I några fall bör i stället, främst med hänsyn till internationella åtaganden, ett mera begränsat begrepp anges, exempelvis huvudkontoret eller någon annan organisationsenhet inom den nya Polismyndigheten.

I dag meddelar Rikspolisstyrelsen föreskrifter för polismyndigheterna med stöd av uttryckliga bemyndiganden i särskilda författningar. I den nya Polismyndigheten kommer många av dessa föreskrifter att kunna betraktas som föreskrifter om arbetsformer inom myndigheten. De kan då i stället meddelas med stöd av 4 § myndighetsförordningen (2007:515).

När det gäller föreskrifter som inte avser arbetsformer inom myndigheten, kommer föreskrifter som Rikspolisstyrelsen i dag meddelar att kräva ett uttryckligt författningsstöd även i den nya organisationen. Det samma kommer att gälla om Säkerhetspolisen har behov av att kunna meddela sådana föreskrifter. Det stora flertalet av de bemyndiganden som avser normgivning och verkställighet som finns i dag kommer att behövas även i den nya organisationen. Såväl beslutande myndighet som adressat kommer dock att behöva ändras.

När Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet och inte längre tillhör Rikspolisstyrelsen krävs ett stort antal författningsändringar. I några fall kan begreppet Rikspolisstyrelsen ersättas med Säkerhetspolisen. I många fall behöver dock Säkerhetspolisen anges vid sidan av Polismyndigheten i författningar som i dag innehåller begreppen polismyndighet eller Rikspolisstyrelsen.

Statens kriminaltekniska laboratorium behöver utmönstras som myndighetsbeteckning i författningstext.

Eftersom polisstyrelserna avvecklas behöver detta begrepp i författningstext ersättas med Polismyndigheten. I den nya polisorganisationen kan begreppet polischef i författningstext ersättas med begreppet Polismyndigheten. Begreppet länspolismästare bör utmönstras ur författningstext vid övergången till den nya Polismyndigheten. Begreppet polisdistrikt är överflödigt i den nya polisorganisationen och kan utmönstras ur författningstext. Begreppet polisväsendet, som kommer att vara synonymt med begreppet polisen, bör behållas i författningstext.

I författningstext bör begreppen polisen och polis ersättas med begreppen Polismyndigheten eller polisman där dessa begrepp uppenbarligen

avses. I den nya polisorganisationen kan inte längre begreppet den lokala polisorganisationen användas. Begreppet behöver därför utmönstras ur författningstext.

Prop. 2013/14:47
Bilaga 4

En ny polisförordning bör ersätta den som gäller i dag. Den nya polisförordningen ska, tillsammans med polislagen, vara det grundläggande regelverket när det gäller polisens verksamhet. Som ett steg i detta arbete bör den s.k. skjutkungörelsen (1969:84) och polisutbildningsförordningen (1999:740) arbetas in i den nya polisförordningen.

Övergångsbestämmelser

När det gäller övergångsbestämmelser bör de övergångsbestämmelser som är gemensamma för den nya polisorganisationen samlas i en övergångslag och särskilda övergångsbestämmelser införas i några författningar.

Lagförslag i betänkandet En sammanhållen svensk polis – följdändringar i författningar (SOU 2012:78)

Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

7 §¹

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 §.

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska genast verkställa ett förordnande om beslag. I 6 kap. 3 § finns bestämmelser om förbud mot spridande av tryckt skrift, som lagts under beslag.

Denna lag träder i kraft den

¹ Senaste lydelse 1976:955.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2012:78)

Prop. 2013/14:47

Bilaga 6

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg; Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten i Stockholms län, Polismyndigheten i Uppsala län, Polismyndigheten i Södermanlands län, Polismyndigheten i Östergötlands län, Polismyndigheten Jönköpings län, Polismyndigheten Kronobergs län, Polismyndigheten Kalmar län, Polismyndigheten Gotland, Polismyndigheten i Blekinge län, Polismyndigheten i Skåne, Polismyndigheten Hallands län, Polismyndigheten i Västra Götaland, Polismyndigheten Värmland, Polismyndigheten i Örebro län, Polismyndigheten i Västmanlands län, Polismyndigheten Dalarna, Polismyndigheten Gävleborgs län, Polismyndigheten i Västernorrlands län, Polismyndigheten Jämtlands län, Polismyndigheten i Västerbottens län, Polismyndigheten i Norrbotten, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Statens kriminaltekniska laboratorium, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Rättsmedicinalverket, Migrationsverket, Datainspektionen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet, Försvarsunderrättsedomstolen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skolverket, Uppsala universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitetet, Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket, Trafikverket Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Riksarkivet, Stockholms kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun Jönköpings kommun, Sundsvalls kommun, Forshaga kommun, Sveriges advokatsamfund, Brottsofferjourernas Riksförbund, Facket för Service och Kommunikation (SEKO), Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR)– Fackförbundet ST, Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR) – Polisförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO-S), Sveriges Kommuner och Landsting, Internationella Juristkommissionen – Svenska Avdelningen, RFSL – Riksförbundet för homosexuella, bisexuella och transpersoners rättigheter.

Lagrådsremissens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 6 och 9 §§, 10 kap. 7 § samt 13 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §²

Tryckt skrift skall, för att anses såsom sådan, vara utgiven. En skrift anses utgiven då den blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Detta gäller dock inte en myndighets tryckta handlingar, om de inte är tillgängliga för envar.

En tryckt skrift ska, för att anses såsom sådan, vara utgiven. En skrift anses utgiven när den blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Detta gäller dock inte en myndighets tryckta handlingar, om de inte är tillgängliga för var och en.

En skrift ska inte anses utlämnad för spridning i Sverige enbart på den grunden att den skickas härifrån till mottagare i utlandet.

9 §³

Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat

1. om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;

2. om förbud mot kommersiell annons som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror samt tjänster om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en sådan vara;

3. om förbud mot kommersiell annons som meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till Europeiska gemenskaperna;

4. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilda personliga in-

4. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilda personliga in-

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2011:509.

² Senaste lydelse 1998:1438.

³ Senaste lydelse 2002:810.

tegritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningskyldighet för sådant offentliggörande *samt* om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift;

5. om ansvar och ersättningskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.

tegritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningskyldighet för sådant offentliggörande, om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift, *om skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och om krav på legitimt behov hos den som beställer uppgifter*;

5. om ansvar och ersättningskyldighet som avser det sätt på vilket *en* uppgift eller *en* underrättelse anskaffats.

10 kap.

7 §⁴

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 §.

Polisen ska genast verkställa ett förordnande om beslag.

I 6 kap. 3 § finns bestämmelser om förbud mot spridande av en tryckt skrift som lagts under beslag.

13 kap.

6 §⁵

I fråga om skrift som trycks utom riket och som *utges* här men som inte huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket och för vilken inte heller utgivningsbevis *finns* gäller bestämmelserna i 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena *angående* meddelande och anskaffande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande om inte

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet;
2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. 3 § första stycket 2;
3. meddelandet utgör uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

Första stycket tillämpas också i fråga om en skrift som inte ges ut i Sverige, oavsett om skriften trycks här eller utomlands. *Härvid*

I fråga om *en* skrift som trycks utom riket och som *ges ut* här men som inte huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket och för vilken *det* inte heller *finns* utgivningsbevis gäller bestämmelserna i 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena *om* meddelande och anskaffande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande om inte

Första stycket tillämpas också i fråga om en skrift som inte ges ut i Sverige, *om meddelandet lämnades eller anskaffandet ägde rum*

⁴ Senaste lydelse 1976:955.

⁵ Senaste lydelse 1998:1438.

jämställs med den som lämnar meddelande för offentliggörande den som på annat sätt medverkar till framställning i periodisk skrift såsom författare eller annan upphovsman.

Är meddelandet eller anskaffandet straffbart enligt *vad som följer av* första och andra styckena, gäller vad som är föreskrivet *därom*. Mål *angående* ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som nu sagts *skall* handläggas som tryckfrihetsmål, när inte 12 kap. 1 § andra stycket tredje meningen har motsvarande tillämpning. I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller *vad* som är föreskrivet i 3 kap.; *bestämmelsen* i 3 § 3 *skall* dock omfatta även *annat* brott mot rikets säkerhet än som *där avses*.

här, oavsett om skriften trycks här eller utomlands. *Med* den som lämnar meddelande för offentliggörande *jämställs* den som på annat sätt medverkar till framställning i periodisk skrift såsom författare eller annan upphovsman.

Är meddelandet eller anskaffandet straffbart enligt första och andra styckena, gäller vad som är föreskrivet *om detta*. Mål *om* ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som nu sagts *ska* handläggas som tryckfrihetsmål, när inte 12 kap. 1 § andra stycket tredje meningen har motsvarande tillämpning. I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller *det* som är föreskrivet i 3 kap. *Bestämmelsen* i 3 § 3 *ska* dock omfatta även *andra* brott mot rikets säkerhet än *de* som *avses där*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Prop. 2013/14:47
Bilaga 7

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 10 § och 10 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

10 §²

Grundlagen är tillämplig på sådana tekniska upptagningar som är utgivna. En teknisk upptagning anses utgiven *då* den *utlämnats* för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

Om grundlagen är tillämplig eller inte prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningen. Om inte annat framgår av omständigheterna, *skall* grundlagen anses tillämplig på en upptagning med uppgifter enligt 3 kap. 13 § och 4 kap. 4 §.

Grundlagen är tillämplig på sådana tekniska upptagningar som är utgivna. En teknisk upptagning anses utgiven *när* den *lämnats ut* för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

En teknisk upptagning ska inte anses utlämnad för att spridas till allmänheten i Sverige enbart på den grunden att den skickas härifrån till mottagare i utlandet.

Om grundlagen är tillämplig eller inte prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningen. Om inte annat framgår av omständigheterna, *ska* grundlagen anses tillämplig på en upptagning med uppgifter enligt 3 kap. 13 § och 4 kap. 4 §.

10 kap.

2 §³

Det som enligt 1 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser och att vara anonym gäller också radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige och tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning i Sverige, oavsett om

Det som enligt 1 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser och att vara anonym gäller också radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige och tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning i Sverige *om medde-*

¹ Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2011:508.

² Senaste lydelse 2002:909.

³ Senaste lydelse 1998:1439.

Prop. 2013/14:47
Bilaga 7

upptagningen har framställts här eller i utlandet. I lag får dock föreskrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter i fråga om radioprogram som sänds från öppna havet eller luftrummet däröver.

landet lämnades eller anskaffandet ägde rum här, oavsett om upptagningen har framställts här eller i utlandet. I lag får *det* dock föreskrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter i fråga om radioprogram som sänds från öppna havet eller luftrummet däröver.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 5 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

5 §¹

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av annan än *målsägande*. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta *av särskilda skäl* anses påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser

1. förtal och grovt förtal,
2. förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning;

3. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller

4. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.

Har förtal riktats mot avliden, får åtal väckas av den avlidnes efterlevande make, bröststarvinge, förälder eller syskon *samt*, om åtal av särskilda skäl anses påkallat från allmän synpunkt, av åklagare.

Innebär brott som avses i 1–3 §§, att någon genom att förgripa sig på en främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller på en främmande makts representant i Sverige har kränkt den främmande makten, får brottet åtalas av åklagare utan hinder av *vad som föreskrivs i första stycket*. Åtal får dock inte ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat *därtill*.

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av *någon* annan än *målsäganden*. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får *dock* åklagaren väcka åtal om detta anses påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser

Har förtal riktats mot *en* avliden, får åtal väckas av den avlidnes efterlevande make, bröststarvinge, förälder eller syskon *och*, om åtal av särskilda skäl anses påkallat från allmän synpunkt, av åklagare.

Innebär brott som avses i 1–3 §§ att någon genom att förgripa sig på en främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller på en främmande makts representant i Sverige har kränkt den främmande makten, får brottet åtalas av åklagare utan hinder av första stycket. Åtal får dock inte ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat *till detta*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

¹ Senaste lydelse 2008.569.

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

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 4 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

4 §

I mål där en målsägande har fört talan får rätten, om det finns skäl till det, besluta att vardera parten skall stå för sina egna rättegångskostnader. Ett sådant beslut får dock fattas endast om frågan om brott föreligger har prövats av en jury.

Rätten får besluta att vardera parten ska svara för sina rättegångskostnader om en målsägandes talan har ogillats men han eller hon hade särskild anledning att få saken prövad och det även i övrigt finns skäl för en sådan fördelning. Detta gäller dock endast om frågan om brott har prövats av en jury.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

¹ Lagen omtryckt 2002:911.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-10-16

Närvarande: F.d. justitieråden Susanne Billum och Severin Blomstrand samt justitierådet Kristina Ståhl.

Några ändringar på tryck- och yttrandefrihetens område

Enligt en lagrådsremiss den 26 september 2013 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättsakkunniga Katarina Berglund Siegbahn.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

1 kap. 9 §

Paragrafen anger vissa frågor som får regleras i vanlig lag utan hinder av tryckfrihetsförordningens bestämmelser. I fjärde punkten föreslås tillägg av vissa föreskrifter rörande yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet. Förslaget ska ses som ett förtydligande av att den aktuella delegationsbestämmelsen täcker även vissa nyligen genomförda ändringar i 9 § kreditupplysningslagen (1973:1173) innebärande bl.a. att kreditupplysning inte får lämnas ut om det finns anledning att anta att den kommer att användas av någon annan än den som har behov av upplysningen.

Enligt förslaget ska sålunda utan hinder av tryckfrihetsförordningen gälla vad i lag är stadgat bl.a. om förbud mot offentliggörande av kreditupplysning som innebär otillbörligt intrång i enskilds integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift och om krav på ”legitimt behov” hos den som beställer uppgifter.

Enligt Lagrådets mening framstår ordvalet som något diskutabelt. Ordet legitimt har knappast någon annan betydelse än lagligt eller rättmätigt (se Svenska Akademiens ordlista), något som ter sig självklart i sammanhanget. I kreditupplysningslagen talas vidare endast om den som har ”behov” av upplysningen, låt vara att anledningen till behovet beskrivs inledningsvis i paragrafen. Inte heller i någon annan lag synes uttrycket legitimt förekomma (däremot i ett mindre antal författningar på förordningsnivå). Om ett förstärkande ord anses önskvärt för att kvalificera behovet anser Lagrådet därför att ett annat uttryck bör väljas, exempelvis ”berättigat” eller ”verkligt”.

Av det ovan anförda framgår dessutom att paragrafens formulering av behovet av kreditupplysning synes innebära en viss diskrepans i förhållande till kreditupplysningslagen. Detta bör utvecklas i propositionen.

Lagrådet anser vidare att bestämmelsen lämpligen bör disponeras om på så sätt att kravet på /legitimt/ behov placeras före momenten rörande ersättningsskyldighet och rättelse. Samtidigt bör uttrycket ”den som beställer uppgifter” ändras till ”den som beställer kreditupplysningen”.

10 kap. 7 §

I bestämmelsen anges att förordnande om beslag genast ska verkställas av polismyndighet. I remissen föreslås att ordet ”polismyndighet” ersätts med ”polisen”. Bakgrunden till förslaget är den omorganisation som ska ske av polisväsendet. Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ska ombildas till en myndighet, Polismyndigheten. Vidare ska Säkerhetspolisen bli en självständig myndighet vid sidan av Polismyndigheten. Ordet ”polisen” i den föreslagna nya lydelsen av bestämmelsen är tänkt att fungera som en samlingsbenämning för båda dessa myndigheter.

Eftersom bestämmelsen ska peka ut vem som har till uppgift att verkställa ett förordnande om beslag är det viktigt att det klart framgår till vilken eller vilka myndigheter den är riktad. ”Polisen”, som ofta används mer allmänt som beteckning på polisväsendet och den verksamhet som bedrivs där (se t.ex. 1–3 §§ polislagen), framstår därvid som mer oprecist än ”polismyndighet”. Lagrådet ifrågasätter därför om den föreslagna beteckningen är tillräckligt klagörande i detta sammanhang.

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

10 kap. 4 §

I paragrafen finns bestämmelser om att rättegångskostnaderna kan kvittas i mål där en målsägande har fört talan. Enligt förarbetena (NJA II 1949 s. 536) avses med stadgandet sådana fall där rätten har en annan uppfattning i brottslighetsfrågan än juryn, vare sig juryns utlåtande är friande eller fällande. I rättsfallet NJA 2012 s. 940 uttalade Högsta domstolen att en kvittning av rättegångskostnaderna av det skäl som anvisas i motiven skulle komma i konflikt med oskyldighetspresumtionen i artikel 6.2 i Europakonventionen. En tillämpning i enlighet med motiven kunde därför inte komma i fråga. Trots det fann Högsta domstolen – med beaktande av andra omständigheter – att det fanns skäl att kvitta kostnaderna i tingsrätten.

I remissen föreslås att kvittningsregeln ändras i linje med Högsta domstolens beslut. Emellertid begränsas den föreslagna regeln till sådana fall där målsägandens talan har ogillats. Kvittning ska alltså kunna ske endast till målsägandens fördel. Någon motivering till ändringen i denna del lämnas inte.

Yttrandefrihetskommittén föreslog en regel med samma innebörd som remissens förslag. Kommittén uttalade bl.a. följande (SOU 2012:55 s. 450). Enligt bestämmelsens ordalydelse har den ett vitt tillämpningsområde. Ordalydelsen utesluter inte ens att kvittning sker ”åt båda hållen”. I praktiken torde dock kvittning inte kunna ske till nackdel för målsäganden, dvs. när målsäganden vinner målet. En förutsättning för kvittning är ju, enligt förarbetena, att rätten har en annan uppfattning i brottslighetsfrågan än juryn. För att någon ska kunna dömas för exempelvis tryck- eller yttrandefrihetsbrottet förtal krävs att såväl juryn som rätten har ansett att ett yttrande är brottsligt. En tillämpning av kvittningsregeln i en situation där målsäganden vinner målet skulle därför stå i strid med förarbetsuttalandena.

Yttrandefrihetskommittén avlämnade sitt betänkande innan Högsta domstolen meddelade sitt beslut. Genom detta beslut är det klarlagt, inte bara att kvittning inte får ske på den grund som anges i förarbetena, utan även att kvittning kan ske när målsäganden haft befogad anledning att få sin sak prövad i domstol.

Högsta domstolen berörde inte möjligheten att kvitta till målsägandens nackdel. Bestämmelsen ger alltså utrymme för en tillämpning som innebär att rättegångskostnaderna kvittas i ett fall där målsäganden har vunnit. Det framstår inte som givet att denna möjlighet bör tas bort. Flera av de omständigheter som enligt remissen talar för kvittning när målsäganden har förlorat, skulle kunna utgöra skäl för kvittning även när målsägandens motpart har förlorat. Sålunda kan denne ha haft goda skäl för att motsätta sig ett bifall till målsägandens talan. I remissen nämns också situationen att en privatperson med stora ekonomiska resurser har väckt talan mot ett litet, resurssvagt medieföretag.

Frågan bör utvecklas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 november 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Hatt, Ek, Löf, Enström, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar proposition Några ändringar på tryck- och yttrandefrihetens område.