



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Otto Graudums

Semikonstitutionellt  
mastodontverk eller kortfattat  
principstadgande?  
Om formerna för den svenska  
tryckfrihetsrättens reglering

Examensarbete  
20 poäng

Handledare: Prof. Hans-Heinrich Vogel

Ämnesområde: Statsrätt, Komparativ rätt, Rättshistoria

VT 2008

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>4</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>7</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>9</b>
1.1 Allmän introduktion	9
1.2 Frågeställningar och avgränsningar	11
1.3 Terminologi och teori	12
1.3.1 Tryckfrihet och därtill anslutande begrepp	12
1.3.2 Rättsregler, konstitutioner och normhierarkier	15
1.4 Disposition	18
1.5 Metod och material	19
1.6 Ämnets behandling i befintlig litteratur	21
<b>2 DEN SVENSKA TRYCKFRIHETS RÄTTSLIGA MODELLEN</b>	<b>23</b>
2.1 En modell som framträder vid internationell jämförelse	23
2.2 Sverige	24
2.2.1 Normsystemet	24
2.2.2 Tryckfrihetsregleringen på grundlagsnivå	26
2.2.2.1 RF	26
2.2.2.2 TF	27
2.2.3 Övriga författningar med tryckfrihetsrättsliga regler	28
2.3 Danmark	29
2.3.1 Konstitutionell och tryckfrihetsrättslig historik	29
2.3.2 Det danska normsystemet	30
2.3.3 Tryckfrihetsregleringen på konstitutionell nivå	30
2.3.4 Övrig tryckfrihetsrättslig reglering	31
2.4 Tyskland	32
2.4.1 Konstitutionell och tryckfrihetsrättslig historik	32
2.4.2 Dagens normsystem	32
2.4.3 Tryckfrihetsregleringen	34
2.5 Frankrike	35
2.5.1 Konstitutionell och tryckfrihetsrättslig historik	35
2.5.2 Normsystemet	36
2.5.3 Tryckfrihetsregleringen på konstitutionell nivå	36

2.5.4	Övrig tryckfrihetsrättslig reglering	37
<b>2.6</b>	<b>Något om det tryckfrihetsrättsliga skyddet i EKMR</b>	<b>37</b>
<b>2.7</b>	<b>Sammanfattande kommentar om den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen</b>	<b>38</b>
<b>3</b>	<b>DEN SVENSKA GRUNDLAGENS RESPEKTIVE TRYCKFRIHETS RÄTTENS PARALLELLA FRAMVÄXT</b>	<b>41</b>
<b>3.1</b>	<b>Något om det svenska grundlagsinstitutets tidigaste historia</b>	<b>41</b>
<b>3.2</b>	<b>1766-års TF - dess bakgrund, tillkomst och falnadstid</b>	<b>43</b>
<b>3.3</b>	<b>1809-12 Tiden för tryckfrihetens renässans</b>	<b>45</b>
3.3.1	Några kommentarer om den rättsvetenskapliga utvecklingen och förhållningssättet till rättskällornas systematisering under 1800-talet	45
3.3.2	1809 - den nya svenska grundlagsordningen bildas	46
3.3.3	Normgivningsreglerna och normhierarkin enligt 1809-års RF	47
3.3.4	Tryckfrihetsregleringen i 1809-års RF respektive 1810-års TF	48
3.3.5	1812-års TF	49
<b>3.4</b>	<b>Sammanfattande kommentar om den svenska tryckfrihetsrättsliga modellens tillblivelse</b>	<b>50</b>
<b>4</b>	<b>ÖVERVÄGANDEN KRING DEN SVENSKA TRYCKFRIHETS RÄTTSLIGA MODELLEN 1812-2000</b>	<b>52</b>
<b>4.1</b>	<b>Den svenska konstitutionens allmänna status</b>	<b>52</b>
4.1.1	Perioden 1812-1939	52
4.1.2	Perioden 1939-1945	53
4.1.3	Efterkrigstiden	55
<b>4.2</b>	<b>Överväganden rörande den tryckfrihetsrättsliga grundlagsmaterians omfång</b>	<b>59</b>
4.2.1	1853-54 års förslag angående avskaffande av tryckfrihetsförordningens grundlagskaraktär	59
4.2.2	1871-års reforminitiativ	64
4.2.3	1876-års utbrytning av de upphovsrättsliga reglerna	65
4.2.4	1887-års reforminitiativ	65
4.2.5	1912-års reforminitiativ – särskilt om övervägandena rörande de straffrättsliga reglernas grundlagsstatus	66
4.2.6	1937-års grundlagsutbrytningar	68
4.2.7	1940-års riksdag	69
4.2.8	1949 – Överväganden inför antagandet av den nya tryckfrihetsförordningen	70
4.2.9	1966-76 Borde sekretessreglerna flyttas <i>tillbaka</i> till grundlagen?	72
<b>4.3</b>	<b>1960-1992 Något om TF: s funktion som förlaga vid utarbetandet av YGL</b>	<b>73</b>
<b>4.4</b>	<b>Sammanfattande kommentar beträffande perioden 1812-2000</b>	<b>78</b>
<b>5</b>	<b>FRAMTIDSPERSPEKTIVET</b>	<b>81</b>

<b>5.1</b>	<b>Inledande kommentar</b>	<b>81</b>
5.1.1.1	Minimalalternativet	83
5.1.1.2	Mellanalternativet	83
<b>5.2</b>	<b>Står den svenska grundlagen inför statusförändringar?</b>	<b>84</b>
<b>5.3</b>	<b>Hur har yttrandefrihetsberedningens förslag bemötts?</b>	<b>86</b>
5.3.1	Några av remissinstansernas ståndpunkter	86
5.3.2	Meningar om förslagen i tidningspressen	88
5.3.3	Meningar i juridisk och statsvetenskaplig doktrin	89
<b>6</b>	<b>AVSLUTANDE KOMMENTAR</b>	<b>92</b>
6.1	Historia och framtid	92
6.2	Hur bör framtidens tryckfrihetsrättsreglering lämpligen utformas?	95
	<b>BILAGA A</b>	<b>98</b>
	<b>BILAGA B</b>	<b>103</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>115</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>122</b>

# Summary

From a continental point of view the Swedish regulation concerning the freedom of the press may appear rather peculiar, since a considerable number of the detailed rules is found at the highest level of the national hierarchy of legal rules – i.e. Grundlagen. In foreign legal systems the freedom of the press is normally stipulated in a very concise way in the constitutional act while the rules regarding the more specific matters are found in bodies of law belonging to the lower levels of the law hierarchy. This aspect, which makes the Swedish constitutional system rather unique has existed as a significant component of the Swedish legal system since the rise of the modern Swedish form of government, which took place in 1809. The purpose of this master thesis is, at first, to seek for an explanation to the question why the Swedish press regulation once upon a time was made so detailed at the highest level of the hierarchy of rules. Further this thesis aims to describe how the Swedish model of press regulation has been evaluated, criticized and praised during nearly 200 years. In the final chapter the described Swedish regulation method will be discussed in the light of a recently published propose from a government committee, which has taken into consideration the possibility to abolish the detailed regulation at the highest law hierarchy level and replace it with a constitutional regulation on the pattern of a more continental regulation model.

Regarding the first question, this thesis at first describes that the detailed constitutional press regulation can be understood as a result of a reaction against the Gustavian regime. During those years of increasing autocracy the government had introduced extensive restrictions on the rights which where stipulated in the first press act from 1766. With the era of oppression in fresh mind, the founding fathers of the 1809-constitution became eager to regulate in detail all the matters of importance for the press. Since the freedom of the press was considered to be a cornerstone in a free society the rules where placed in the highest class of the hierarchy of rules. This thesis also describes that the knowledge of how to systematize the legal system was rather underdeveloped in Sweden during the 1810-ies and I argue that this fact probably affected the shape of the Swedish constitution. In addition this paper gives an account for the aspect that the Swedish constitution ever since 1809 has been a relatively instable kind of rule category. During the course of the years the Swedish press act has been object for a large number of amendments. The press act from 1810 was rapidly renewed in 1812 and this event shows that the Swedish constitution at this time had practically not gained any status that can be described as permanent. The fact that the Swedish constitution had a rather instable character from the beginning may have affected the degree of detailedness in the way that the legislator did not had any doubt to adopt the detailed regulations in the highest class of norms, as the real starting point was that the rules could be easily modified by making constitutional amendments. The Swedish model of press regulation became subject for a vivid

parliament discussion during the 1850-ies, since the government had put forward a propose to dramatically reduce the large number of constitutional rules concerning the freedom of the press. The government bill became dismissed by a vast majority of the parliament members since it was generally considered that the subject was an essential matter for the free form of government and that the rules thus should not be placed elsewhere than in the Swedish constitution. It was also expressed that a concise paragraph in the constitutional text could easily be circumvented by the legislator by issuing restricting rules in ordinary laws. During the late decades of the 1800-century and early 1900-century some rules were excluded from the freedom of the press act. For example the rules concerning copyright law was removed from the Swedish constitution in 1876, since it had been considered that copyright law should be regarded as a matter of civil- not constitutional law. The example shows that the awareness about law systematization had increased during the 1800-century.

In a commission report released in 1912 the possibility to move the regulation regarding press crimes from the Swedish constitution to the ordinary criminal law was taken under consideration. However the political views on how to decide the right balance between legal and illegal use of the printed word was considered to be subject for opportune political swings and thus the idea was dismissed by the commission. In 1940 a parliamentary bill was raised that contained a proposal resembling the one that had been raised by the government in 1854. This time it was argued that the rigid form of regulation was not suitable for that kind of detailed rules which had been placed in the press act. It was argued that those detailed rules on the constitutional level could not be adjusted easily enough when needs of adjustment occurred. At the same time a parliamentary bill was put up that contained a propose on making the process of constitution changing faster and less complicated. The proposals in those two parliamentary bills gives together indirectly some idea about the complicated character of the matter this thesis deals with. They illustrates together the dualistic character of the subject; The Swedish constitution is remarkably detailed, but what can be said about the constitutional stability?

In 1949 the press act from 1812 was superseded by a new TF. The detailedness in the new freedom of the press act did not differ much from its forerunner. According to the general political opinion in the late 1940-ies the freedom of the press was too important to be stipulated elsewhere than in the constitution. In the preparatory works it was also argued that the Swedish regulation model had pedagogical advantages in the sense that most of the rules concerning the press was made clear in the same body of law. During the whole post-war period the Swedish model of press regulation did not became much questioned by the legislator. In fact there are circumstances that proves that the regulation model was considered favorable even in the later decades of the 1900-century. In 1991 a new constitutional act, the freedom of speech act (YGL) came into force. Since the new constitutional act showed great similarity with the press act (i.e. it was equal regarding the detailedness) it is sure that the legislators opinion

about the Swedish regulation model was still unchanged. The Swedish constitution is still today regulating the freedom of the press in great detail, however this thesis argues that it can be discussed whether the Swedish constitution differs much enough from the ordinary law institute to be fairly mentioned as a real constitution. Regarding that the Swedish constitution has been subject for a large number of amendments during the years, it may be argued that the Swedish constitution is a rather volatile construction not having much equal with the constitutional concept in a continental notion. With this aspect in mind, one can maybe reach a partial explanation to the question how the Swedish constitution could have remained so detailed during the years without having been much questioned. The thesis argues that there exists a certain connection between the detailedness and the changeableness of the Swedish freedom of the press act. Some preparatory works from the 1970-ies clearly shows that the detailedness has refrained the legislator to make the Swedish constitution more difficult to amend. For example the possibility to make the referendum become an obligatory part in the constitutional amendment process was excluded. It was concluded that as long as there are so many details found in the constitutional texts, it simply can't be reasonable to complicate the lawmaking process of constitutional amendment.

The commission report from 2006, that has taken under consideration the possibility to abolish the Swedish regulation model, makes the idea from 1854 once again to a pressing issue. The question is whether the Swedish regulation method can be considered as reasonable taking in account the requirements the international collaboration puts on government. The commissions proposal seems not to be favored by many people and thus it can be assumed that the Swedish regulation model will not be changed in the near future. The commission report has however not taken in measure the duality of the question. In the closing chapter of this thesis I argue that there are good reasons to discuss the question about the future Swedish press regulation from a more constitutional point of view. More attention should be paid to the question about constitutional stability.

# Sammanfattning

Den svenska tryckfrihetsregleringen utmärker sig genom att anmärkningsvärt många av dess detaljbestämmelser återfinns i den nationella normhierarkins mest upphöjda kategori – grundlagen. I utländska rättsordningar är tryckfriheten brukligen endast mycket kortfattat stipulerad i *konstitutionen*, medan detaljregleringarna är inskrivna i normkategorier av lägre konstitutionella valörer. Den säregenhet som på detta sätt kan tillskrivas den svenska statsrätten har funnits alltsedan den moderna svenska konstitutionen blev till i samband med statsvälningen 1809. Denna uppsats syftar dels till att utreda varför den svenska tryckfrihetsregleringen gjordes till föremål för så vidlyftig grundlagsreglering. Vidare skall framställningen beskriva och analysera hur den svenska tryckfrihetsrättsliga regleringsmodellen har utvärderats, analyserats, kritiserats, lovordats och bestått under snart 200 års tid. Avslutningsvis diskuteras den svenska tryckfrihetsrättsliga regleringsmodellens framtid mot bakgrund av ett statligt utredningsförslag, som i anledning av senare tiders händelseutveckling, bl.a. överväger möjligheten att slopa den detaljerade grundlagsregleringen av tryckfrihetsrätten och istället införa en grundlagsreglering efter internationellt mönster.

Beträffande omständigheterna kring regleringsmodellens uppkomst, uppmärksammas bl.a. att den vidlyftiga grundlagsregleringen kan förklaras som en reaktion på den gustavianska regimens omfattande inskränkningar i den tryckfrihet som stipulerades genom Sveriges första tryckfrihetsförordning från 1766. Det noteras även att insikterna om lagsystematisering ännu inte under 1810-talet var utbredd i Sverige och att man därigenom möjligen kan skönja en del av förklaringen till varför TF 1812 mer uppvisade dragen av en auktionskungörelse, omfattande allsköns uppräknings, än av en modern grundlag med den stringens som kan förväntas av en sådan. Uppsatsen beskriver också att det svenska grundlagsinstitutet alltsedan 1809 varit en relativt instabil konstruktion som vid oräkneliga tillfällen, utan särskilt stora omgångar, ändrats av riksdagen. 1812 års tryckfrihetsförordning ersatte 1810 års edition i grundlagsstridig ordning, vilket talar för att grundlagsinstitutet under tidigt 1800-tal i praktiken inte vunnit sin fasta status. Detta satte möjligen prägel på tryckfrihetsförordningens karaktär, därigenom att det var utan större betänkligheter att låta detaljregleringar inflyta i grundlagen – detaljerna kunde ju efterhand justeras genom någorlunda lätt genomförbara grundlagsändringar. Den svenska modellen för tryckfrihetens reglering blev föremål för omfattande riksdagsbehandling först under 1850-talet, sedan det i en kunglig proposition framlagts förslag på en mycket långtgående reduktion av den tryckfrihetsrättsliga grundlagsmaterian. Propositionen avslogs, då en förkrossande riksdagsmajoritet förklarade tryckfriheten vara så betydelsefull för det fria statskicket att regleringen inte hörde hemma annorstädes än i grundlagen. Ett kortfattat grundlagsstadgande befarades lätt kunna kringgå av lagstiftaren genom införandet av inskränkande



föreskrifter i ordinarie lagar. Under sent 1800-tal och tidigt 1900-tal utbröts en del ämnen som tidigare varit grundlagsreglerade i TF för att istället regleras genom ordinarie lag. Ett exempel på detta utgör 1876-års utbrytning av den upphovsrättsliga regel som sedan 1810 funnits i grundlagen. Argumentet för åtgärden var att upphovsrätten hörde till civilrätten och inte den offentliga rätten. Utbrytningen med dess bakomliggande överväganden visar att den svenske lagstiftaren under senare delen av 1800-talet hade nått den kunskap i lagsystematisering som uppenbarligen inte var särskilt utbredd i Sverige vid seklets början.

I ett statligt utredningsbetänkande från 1912 övervägdes möjligheten att, som ett led i strävan att säkra konformitet mellan tryckfrihetsregleringen och övrig yttrandefrihetsreglering, utmönstra regleringen av tryckfrihetsbrotten ur grundlagen och flytta bestämmelserna till den allmänna lagen. Idéerna om den rätta gränsen mellan tryckfrihetens lagliga bruk och olagliga bruk ansågs dock vara föremål för alltför häftiga och tillfälliga politiska svängningar, varför idén om grundlagsutbrytningen avvisades av kommittén. Krigsåret 1940 väcktes en riksdagsmotion med förslag liknande det som framställdes 1854. I motionen anfördes att den rigida regleringsmodellen inte var lämpad för den detaljreglering som fanns i TF därigenom att bestämmelserna inte tillräckligt smidigt kunde anpassas efter tidernas förändringar. Parallellt med 1940-års motion väcktes ett förslag om att göra grundlagsändringsförfarandet snabbare och mindre omständligt, vilket tänktes tillgodose behovet av en flexibel reglering. De två riksdagsmotionerna illustrerar tillsammans den dubbelsidiga problemställning kring vilken uppsatsämnet kretsar. Den svenska grundlagen reglerar visserligen tryckfriheten i detalj, men skiljer sig den svenska grundlagen egentligen tillräckligt mycket från den allmänna lagen för att det skall kunna talas om en grundlag värd namnet?

Det otal grundlagsändringar som vidtagits genom åren talar för ett ganska instabilt grundlagsinstitut och utifrån denna iakttagelse kanske man kan nå förklaringen till varför den höga detaljgraden under stor politisk enighet bibehållits tämligen intakt under den långa tid som förflutit sedan tiden för stiftandet av Sveriges moderna konstitution. 1949-års TF, som avlöste 1812 års grundlag om tryckfriheten, skiljde sig inte särskilt mycket från sin föregångare i fråga om detaljgrad. Det var ett resultat av uppfattningen att tryckfriheten stod statsskickets principer alltför nära för att regleras någon annanstans än i grundlag. Under efterkrigstiden har den svenska regleringsmodellen inte varit direkt ifrågasatt av lagstiftaren. Uppsatsen beskriver hur delar av den ursprungliga grundlagsmaterian sipprat ut genom grundlagsutbrytningar, vilka bl.a. motiverats av praktiska och lagtekniska skäl. Under 1900-talets senare del utvecklades en motsvarande detaljerad grundlag för bl.a. radio och television. 1991 utmynnade detta i antagandet av Sveriges fjärde grundlag; YGL. Detta visar att tryckfrihetsrättsliga regleringsmodellen haft en stark förankring hos lagstiftaren. I samband med 1979-års förstärkningar av grundlagsinstitutet, betraktades den höga detaljgraden i Sveriges grundlag som ett hinder mot ett alltför strikt och omständligt förfarande för grundlagstiftningen. Uttalanden från sent 1970-

tal visar att detaljgraden i grundlagen (tryckfrihetsförordningen) bidragit till att bevara det svenska grundlagsinstitutets relativa instabilitet. 2006 års förslag gör att 1853- och 1940-års tankegångar, liksom övriga överväganden som kantat den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen, får ny aktualitet. Är den svenska detaljregleringen verkligen förnuftig mot bakgrund av att nya krav som ställs i det internationella samarbetet? Utredningsförslaget verkar överlag möta en sval inställning, vilket talar för att den svenska tryckfrihetsrättsliga regleringsmodellen kommer att stå sig framöver. Frågans dubbelsidighet har dock inte beaktats i någon större utsträckning i betänkandet. Frågan måste behandlas i ett större sammanhang där hänsyn tas till det svenska grundlagsinstitutets egenskaper ur ett mer övergripande perspektiv.

# Förkortningar

Adp	Adelns och ridderskapets protokoll
Bdp	Bondeståndets protokoll
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Bgp	Borgareståndets protokoll
BrB	Brottsbalk 1962: 381
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
CC	Conseil Constitutionnel
DRG	Danmarks Riges Grundlov nr. 169 af 5 juni 1953
Ds	Departementsserien
EKMR	Europakonventionen
EU	Europeiska unionen
GG	Grundgesetz
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
JT	Juridisk tidskrift
Ju	Justitieutskottet
HPrG	Hamburgischer Pressegesetz
HT	Historisk tidskrift
KU	Konstitutionsutskottet
LPrGM-V	Landespressegesetz Mecklenburg-Vorpommern
LPrGSH	Landespressegesetz Schlesvig-Holstein
LTY	Lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden 1991: 1559 (omtryckt 2002: 911)
LVfgM-V	Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern
LVfgSH	Landesverfassung Schlesvig-Holstein
mot.	Motion
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OK	Offentlighetskommittén
OSK	Offentlighets- och sekretesskommittén
prop.	Regeringens (resp. Kungl. Maj:ts proposition)
Prp	Prästeståndets protokoll
RaL	Radioansvarighetslag 1966: 756
RB	Rättegångsbalk 1942: 740
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsformen <sup>1</sup>
RL	Radiolag 1966: 755
RO	Riksdagsordningen 1974: 153 (omtryckt 1998: 1450)
rskr	Riksdagsskrivelse
SekrF	Sekretessförordning 1980: 657
SekrL	Sekretesslag 1980: 100 (omtryckt 1994: 1030)

<sup>1</sup> Vilken av 1809- respektive 1974-års editioner som avses framgår av respektive sammanhang.

SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
StGB	Strafgesetzbuch
SuccO	Successionsordningen 26 sept. 1810 (omtryckt 1979: 935)
SvJT	Svensk juristtidning
TF	Tryckfrihetsförordningen <sup>2</sup>
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen 1991: 1469 (omtryckt 1994: 1477)

---

<sup>2</sup> Framställningen behandlar i varierande omfattning samtliga svenska tryckfrihetsförordningar, dvs. 1766-, 1810-, 1812- och 1949-års editioner. När förkortningen används, framgår åsyftad edition av sammanhanget i det enskilda fallet.

# 1 Inledning

## 1.1 Allmän introduktion

I en lärobok<sup>3</sup> som är avsedd att introducera företrädesvis utländska studenter i det övergripande ämnet *svensk rätt* kommenteras, i det offentlighetsrättsliga avsnittet, att yttrandefriheten åtnjuter en privilegierad position i Sverige. Författaren utvecklar kommentaren genom att konstatera den svenska yttrandefrihetsregleringen, i jämförelse med övrig svensk konstitutionell rättighetsreglering, omfattar ett överväldigande stort regleringsutrymme.<sup>4</sup> Den som kastar en anspråkslös och flyktig blick på den svenska konstitutionella regleringen, lär förmodligen ganska snart bli varse att det ligger mycket i den nyss refererade kommentaren. Den höga detaljgraden i den svenska grundlagsregleringen på yttrandefrihetens område blir än mer påfallande, när den ställs i jämförelse med andra länders motsvarande rättsliga regleringar. En studie av äldre statsrättslig doktrin ger insikten att det beskrivna förhållandet inte är något nymodighet. Sverige har under lång tid haft en konstitutionell tryckfrihetsreglering som utmärkt sig genom sin höga detaljgrad.<sup>5</sup> Iakttagelsen kan i all enkelhet uttryckas enligt följande; Genom att ett stort antal detaljerade regler om yttrandefrihet inflyter i den svenska konstitutionen, utmärker sig Sveriges konstitution internationellt såväl som det blir adekvat att tala om en i internationellt hänseende unik yttrandefrihetsreglering. Denna uppsats kretsar kring några frågeställningar som berör det nyss skisserade särdraget i svensk statsrätt. Som närmare kommer att utvecklas nedan, har de valda frågeställningarnas art gjort det lämpligt att ur yttrandefrihetsrättens område bryta ut just *tryckfrihetsrätten* och därmed i princip lämna övrig yttrandefrihetsreglering utanför framställningen. För att ge ett namn åt uppsats temat och undgå att i tid och otid använda omskrivningar har jag betecknat den beskrivna svenska stats- och tryckfrihetsrättsliga specialiteten med arbetsnamnet; *den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen*. Som nämndes ovan, har det nu beskrivna särdraget i Sveriges konstitution en lång historia. Utan vidare kan man säga att den sträcker sig tillbaka till 1810. Det går emellertid, om än med något större möda, att förankra den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen ännu något längre tillbaka i tiden. 1766 tillkom Sveriges första TF som i stor detalj reglerade tryckfriheten, men denna rättsakt kom endast att ge boktryckare och publicister en frihet av kortvarig beskaffenhet. Under det

---

<sup>3</sup> Tiberg mfl, Swedish Law a survey

<sup>4</sup> Ib, s. 69.

<sup>5</sup> Se t.ex. Asks doktorsavhandling från 1890 där författaren på s. 1 konstaterar att; "Sveriges grundlagar hafva icke såsom andra låtit sig nöja med ett principiellt uttalande af, att tryckfrihet bör ega rum [...] utan hafva givit reglerna härom såväl som hela presslagstiftningen grundlags natur." Se även Fahlbecks framställning, 1951, s. 169; "Svensk tryckfrihetsrätt har erhållit en vida utförligare legislativ utformning särskilt ifråga om grundlagstext, än vad fallet är i utländska rättssystem. Härvidlag intar svensk offentlig rätt en särställning." I Holmbergs framställning från 1968 s. 27 anför en likvärdig kommentar; "Den svenska tryckfrihetslagstiftningen torde vara enastående i det att den har karaktär av grundlag långt i detaljer av närmast förvaltningsrättslig natur."

gustavianska enväldets dagar (1772-1809) förde den svenska tryckfriheten en tynande tillvaro i och med att statsmakten införde olika former av restriktioner och censur. I samma tidevarv som Sveriges konstitution omdanades efter det gustavianska enväldets fall, kom den svenska tryckfrihetsregleringen att återta sin alltjämt bestående egenskap av osedvanligt detaljerad grundlag. Jämte 1809-års regeringsform tillkom 1810 en ny TF och denna kom att få två efterföljare. Redan 1812 avlöstes TF av en ny TF som gällde fram till 1949. 1949 års TF är den grundlag som än idag gäller och som alltså, i likhet med sina föregångare, innehåller en omfattande reglering av tryckfrihetsrättsliga frågor. Det materiella innehållet i 1949 års TF bygger i hög utsträckning på det innehåll som fanns i 1812-års grundlag, vilket innebär att 1949-års TF kan sägas bära en lång och unik svensk grundlagstradition in i 2000-talet.

I samband med fördjupande undervisning i offentlig rätt vid Juridiska fakulteten i Lund hösten 2006, höll Torbjörn Vallinder<sup>6</sup> ett mindre seminarium med titeln *TF 240 år*. Den något högtidliga rubriken på seminariet kan kanske betraktas som en fingervisning om att den svenska jurist- respektive statsvetarkåren känner stolthet över sitt tryckfrihetsrättsliga arv. Idag finns det dock anledning att reflektera över frågan huruvida denna anrika svenska konstitutionella specialitet kommer att bestå i framtiden. I november 2006 presenterade en statlig utredningskommitté ett betänkande, som bl.a. innehöll en skiss på en mycket genomgripande reformering av den svenska tryckfrihetsregleringen. Förverkligandet av det mest långtgående reformalternativet skulle innebära slutet för den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen. Detta, utredningskommitténs mest långtgående, förslag innebär i korthet att TF helt och hållet avskaffas och ersätts med några helt korta stadganden om tryckfrihet i RF. Den författningspolitiska fråga som uppkommer till följd av förslaget gäller var i föreskriftshierarkin de tryckfrihetsrättsliga reglerna egentligen har sitt rätta hemvist. Skall den tryckfrihetsrättsliga detaljregleringen även i fortsättningen ingå i den svenska grundlagen eller är det av ett eller annat skäl mer lämpligt att regleringen inordnas i föreskrifter utan grundlags karaktär? I förgrunden träder frågan om det svenska grundlagsinstitutets allmänna karaktär och dess jämförbarhet med utländska lex fundamentalis-institut. Då den svenska grundlagsreglerade tryckfrihetsrätten bildar en avvikelse från det internationella mönstret och man samtidigt kan anta att avvikelser är ämnade att väcka tanke och debatt, bör det vara en rimlig utgångspunkt att den svenska tryckfrihetsregleringen tidigare genom åren har varit föremål för diskussion och utvärdering. För att besvara den dagsaktuella frågan är det en god idé att börja med att sammanfatta och analysera de resonemang och ställningstaganden som förekommit under de år som förflutit sedan den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen blev till.

---

<sup>6</sup> F. 1925, docent i statsvetenskap och hedersdoktor vid Lunds universitet. Vallinder räknas som en av landets främsta auktoriteter på yttrandefrihetsrättens område.

## 1.2 Frågeställningar och avgränsningar

Föremålet för denna framställning är den svenska grundlagens säreget detaljerade reglering av tryckfrihetsrättsliga frågor. Den höga detaljgraden i TF bildar en avvikelse från vad som brukar vara grundlagsreglerat i främmande rättsystem, vilket ger skäl för att benämna regelverket med det ovan introducerade begreppet; *den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen*.<sup>7</sup> Som antydde i det föregående avsnittet går det emellertid inte att ifråga om materiellt innehåll jämföra olika staters konstitutioner utan att man samtidigt beaktar mer allmänna egenskaper hos de grundlagar som jämförs. Det måste i fråga om varje jämförelseland uppmärksammas vad som i praktiken följer av att en rättsregel finns inskriven i den aktuella statens konstitution och härvid måste självfallet förutsättas att de allmänna egenskaperna hos olika staters konstitutioner kan variera. Variationerna kan tänkas avse exempelvis förutsättningarna för att respektive konstitution skall kunna ändras till lydelsen. Variationer kan också tänkas föreligga ifråga om utformningen av de kontrollfunktioner som avser att upprätthålla efterlevnaden av de konstitutionella rättsnormerna. Den konstitutionella tillsynen kan naturligtvis också tänkas verka mer eller mindre effektivt. För att rätt förstå den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen måste alltså även dessa mer allmänna konstitutionella egenskaper beaktas. En allmän beskrivning av konstitutionsbegreppet kommer därför att följa nedan. I den behandling av den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen som följer i kapitel 2, kommer närmare att behandlas likheter och skillnader mellan jämförelseländerna inte bara ifråga om utformningen av de tryckfrihetsrättsliga reglerna utan även beträffande konstitutionernas allmänna egenskaper.

Den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen uppkom för länge sedan, den har under många års tid varit ett utmärkande inslag i den svenska konstitutionen och den existerar idag som en alltjämt levande, men under senare år alltmer ifrågasatt, inslag i svensk statsrätt. Detta förhållande har föranlett mig att ställa tre frågor som var och en anknyter till olika tidsperioder; För det första avser uppsatsen att utreda vilka omständigheter som gjorde att den svenska tryckfrihetsrätten gjordes så detaljerad på grundlagsnivå. I denna del faller det sig naturligt att ställa händelserna i samband med 1809-års statsvälvning i centrum, eftersom det var i detta historiska skede som fundamentet till Sveriges moderna konstitution lades. Med utgångspunkt i att avvikelser från internationellt vedertagna mönster väcker debatt, har det andra syftet med uppsatsarbetet varit att utreda hur den svenska tryckfrihetsmodellen genom åren har uppmärksamats av lagstiftaren. I denna del tar uppsatsen sikte på att beskriva och analysera hur lagstiftaren resonerat kring den svenska tryckfrihetsrättsliga modellens fortsatta bestånd mellan åren 1812-2000. Det tredje målet med uppsatsen är att belysa den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen ur ett framtidsorienterat perspektiv, vilket självfallet har förefallit särskilt angeläget med tanke på det utredningsbetänkande som presenterades 2006. Avsikten är härvid att söka besvara frågan hur den svenska tryckfrihetsregleringen, med hänsyn tagen

---

<sup>7</sup> Begreppet kommer att utvecklas närmare i kap. 2.

till de problem som påstås vidlåda den nuvarande modellen, lämpligen bör regleras i framtiden. Frågan gäller alltså om det finns något förnuft i att detaljreglera tryckfriheten på grundlagsnivå eller om det inte vore en lämpligare lösning att, såsom utredningskommittén diskuterar, införa en tryckfrihetsrättslig reglering av mer Europeisk konventionell standard. Min ambition är att dels försöka sammanställa den debatt som föranletts av utredningsförslaget och dels att utveckla en egen diskussion kring frågan. Att uppsatsen avgränsats till att behandla den svenska tryckfrihetsregleringens höga detaljgrad på grundlagsnivå innebär, att det inte har varit min ambition att ingå i någon omfattande paragrafexercis av sådant slag som måhända kan sägas vara bruklig vid författandet av rättsvetenskapliga framställningar. Tryckfrihetsrätten omfattar en mängd olika detaljregler, men ingen av dessa har egentligen något företräde i denna framställning. Uppsatsen tar istället sikte på att behandla den *helhet* som i framställningen benämns med begreppet den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen. För att anknyta denna övergripande beskrivning av frågeställningarna till en skrivning i ett gammalt lagförarbete, kan det uttryckas att problemet kretsar kring ”formerna för spörsmålets reglering.”<sup>8</sup>

Tryckfrihetsbegreppet har, som närmare kommer att beskrivas i avsnitt 1.3.1, ett nära samband med termen yttrandefrihet. De två svenska grundlagarna TF och YGL innehåller i mångt och mycket identiska regleringar såväl som på att de behandlar olika tekniska framställningsformer. Yttrandefrihetsutredningen har i sitt betänkande från 2006, naturligt nog, behandlat de båda grundlagarna i ett sammanhang. Denna uppsats har emellertid i princip avgränsats till att i enbart behandla tryckfrihetsregleringen, vilket kanske mot bakgrund av det nyss sagda kan förefalla som en något konstlad avgränsning. Avgränsningen finner dock sin förklaring genom TF:s långa historia. Den svenska tryckfrihetsregleringens rötter går som sagt tillbaka till tidigt 1800-tal medan YGL tillkom 1992.

## 1.3 Terminologi och teori

### 1.3.1 Tryckfrihet och därtill anslutande begrepp

Med *yttrandefrihet* avses den i demokratiska stater vedertagna medborgerliga rätten att framföra yttranden. Yttrandefrihetsbegreppet tar sikte på alla metoder som kan tänkas komma till användning för att framföra tankar och känslor. Yttrandena kan sålunda tänkas bli framförda på en mängd olika sätt; t.ex. genom radiosändningar, television, mötesplatser på Internet, torgmöten, demonstrationer, tidningsreportage och i bokform. Att yttrandefriheten innefattar en mångfald olika metoder för framförande av budskap, framgår klart om man studerar ett par folkrättsliga rättskällor; Enligt EKMR art 10 innefattar yttrandefrihetsrätten ”åsiktsfrihet samt frihet

---

<sup>8</sup> Se marginalrubriken i SOU 1927: 2, s. 31.



att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet oberoende av territoriella gränser". I FN:s konvention om medborgerliga rättigheter återfinns i artiklarna 19 och 20 en definition som är snarlik den som finns i EKMR. Yttrandefriheten innefattar enligt FN-konventionen en "frihet att oberoende av territoriella gränser söka, mottaga och sprida uppgifter och tankar av varje slag, i tal, skrift, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat valfritt uttrycksmedel".

*Tryckfrihetsbegreppet* avser ett i relation till yttrandefriheten snävare rättighetsinstitut. Som namnet antyder gäller det medborgarnas, gentemot staten, stadgade rätt att yttra sig i tryckta skrifter. Vid första påseendet infinner sig kanske tanken, att tryckfriheten innebär att staten skall avhålla sig från att straffsanktionera uttalanden i tryckta skrifter. Denna föreställning är visserligen inte felaktig, men den beskriver långtifrån allt vad som brukar inordnas under begreppet. Vid en närmare betraktelse, visar sig tryckfrihetsbegreppet mer omfattande än det kanske vid första påseendet ter sig. Förutom att statsmakten måste avhålla sig från en alltför vittgående kriminalisering av tryckta meningar, måste en mängd andra saker vara uppfyllda för att staten skall kunna sägas upprätthålla en tryckfrihet värd namnet. Yttranden i tryckta skrifter, låt säga i en dagstidning, förutsätter typiskt sett en längre kedja av olika moment för att kunna bli till. I grova drag kan man säga att processen som regel börjar med *informationsinsamling*, därefter följer *tryckning*, *spridning* och slutligen en eventuell *statlig granskning* vars utfall normalt blir det sista potentiella hindret för att yttrandet skall kunna spridas obehindrat.

Informationsinsamlingen aktualiserar främst frågor som gäller handlingsoffentligheten. Om handlingar som förvaras hos statliga myndigheter och domstolar i stor utsträckning vore hemliga, skulle det första ledet i processen falla. En publicist kan ju knappast författa en artikel om något som försiggår inom en viss statlig verksamhet, om han inte får tillgång till det material som utvisar vad som försiggått inom den aktuella verksamheten. Tryckningen tar sikte på det mer tekniska momentet vid framställningen av skrifter och härvid aktualiseras exempelvis möjligheterna att utan av staten uppsatta hinder driva tryckeriverksamhet. I det fall tryckerirörelse förutsätter statlig tillståndsgivning (i äldre tider gällde s.k. boktryckarprivilegium) är detta något som beroende på statens, mer eller mindre stränga tillståndspraxis, är ämnat att inskränka tryckfriheten. Spridningsmomentet aktualiserar sådana saker som möjligheterna att, utan av staten uppställda hinder, distribuera skrifterna från tryckerierna till butikerna och handlarnas utsikter att obehindrat saluföra skrifterna. Ett ur svensk tryckfrihetshistoria välkänt exempel på inskränkning av spridningsmöjligheten är det s.k. transportförbudet som infördes under Andra världskriget. Transportförbudet innebar i korthet ett förbud mot spridning av vissa politiska skrifter per allmänna transportmedel.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Om transportförbudet; se t.ex. Gustafsson mfl, s. 273 ff. och Funcke s. 168 ff.

Den sista komponenten i kedjan av moment som påverkar tryckfriheten utgörs av granskningen. Detta moment aktualiserar främst, som tidigare framkom, gränserna mellan det tryckta ordets lagliga bruk och dito olagliga missbruk. Även i demokratiska stater kan det emellertid tänkas finnas goda skäl för att förbjuda vissa former av yttranden i tryckta skrifter. En viss kriminalisering av innehållet i skrifter kan därmed tänkas vara acceptabel utan att tryckfriheten kan sägas ha trätts för när i otillbörlig mån. Till granskningsmomentet kan också hänföras de processrättsliga regler som blir tillämpliga vid eventuella åtgärder från statlig sida.

Tryckfrihetsprocessrättsliga regelverk brukar exempelvis ange de formella förutsättningarna för väckande av åtal för innehåll i tryckt skrift, t.ex. genom att ange preskriptionstider etc. En lång preskriptionstid för innehåll i tryckta skrifter innebär exempelvis ett betungande moment för den som kan utpekas som ansvarig för innehållet i en skrift och därför är korta preskriptionstider väl förenliga med tryckfrihet medan långa preskriptionstider är ämnade att inskränka tryckfriheten.

Alla de moment som nu har beskrivits, har i svensk juridisk och statvetenskaplig doktrin sedan lång tid tillbaka inordnats under tryckfrihetsbegreppet och det är lätt att inse att en verklig tryckfrihet förutsätter att samtliga moment i kedjan måste komma i åtnjutande av juridiskt skydd. Vid en studie av den svenska tryckfrihetsgrundlagen i TF kan snabbt konstateras att samtliga av de fyra tryckfrihetsrättsliga huvudkomponenterna är reglerade i lagverket och definitionen av tryckfriheten blir klar genom att lagen studeras. I TF 1§ 1 kap, vars två första stycken har följande lydelse; ”Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. I överensstämmelse med de i första stycket angivna grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning meddelade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst”.

I de internationella konventioner som omnämndes i inledningen av detta avsnitt har tryckfriheten *inte* fått någon självständig definition, utan har istället infogats som en del av det mer allmänna yttrandefrihetsbegrepp som också kort redogjordes för i det föregående. Det svenska tryckfrihetsbegreppet finner i angloamerikanska rättsystem sin motsvarighet i termen *freedom of the press*, i tysk begreppsbildning används begreppet *Pressefreiheit* och i frankrike översätts tryckfrihetsbegreppet med termen *Liberté de la presse*.<sup>10</sup> Begreppet *pressfrihet* kan tyckas ligga närmare utländsk terminologi men används i modern svensk juridisk doktrin endast

---

<sup>10</sup> Fahlbeck, s. 1.

undantagsvis, vilket enligt min mening är olyckligt. Som antydde genom redogörelsen för begreppets komplexitet, kan användningen av begreppet tryckfrihet möjligen vara vilseledande i den meningen att termen ger en för snäv bild av vad som egentligen avses. Å andra sidan har pressfrihetsbegreppet nackdelen, att det kan uppfattas utesluta alla tryckalster som inte kan hänföras till tidningspressen. Det är emellertid inte min ambition att i detta sammanhang råda bot på dessa terminologiska olägenheter. För att variera språket, använder jag mig i den föreliggande framställningen omväxlande av de synonyma, och sedan länge vedertagna, begreppen tryckfriheträtt och pressfriheträtt som beteckningar på rättsnormer som angår det omfattande skyddsintresse för vilket har redogjorts för i detta avsnitt.

### 1.3.2 Rättsregler, konstitutioner och normhierarkier

Termen *rättsregel* kan förstås på flera olika sätt. En vid tolkning av begreppet kan innebära att alla regler som genom vedertaget bruk vunnit erkännande som rättskällor, och som således brukar användas av domstolarna för att söka lösningar på rättsliga problem, tillåts falla under definitionen. Denna vida tolkningen kan i konkreta ordalag innebära att begreppet medges att omfatta alltifrån de av staten meddelade lagarna till domstolarnas prejudikat och rättsvetenskapsmännens uttalanden i juridisk doktrin. I den följande framställningen kommer jag dock att använda begreppet rättsregel med en något snävare innebörd. Med rättsregel avser jag endast normer som meddelats av staten och som tar sikte på generell reglering av rättsförhållanden. Detta innebär att domstolsprejudikat inte ingår i definitionen eftersom sådana avgöranden har egenskapen att de i första hand tar sikte på att avgöra rättsföljderna i *enskilda* och klart specificerade fall. Att uttalanden i juridisk doktrin bortfaller med tillämpning av denna definition förstås lätt genom att företrädare för juridisk doktrin inte inräknas bland statsmaktens aktörer. Kort sagt utgår jag ifrån ett rättsregelbegrepp, som endast innefattar vad RF räknar till de s.k. författningarna.

Alla demokratiska stater med en skriven konstitution har i princip en regelhierarki i den meningen att en viss kategori av rättsregler har högre rang i förhållande till andra regelkategorier.<sup>11</sup> I förhållande till de övriga rättsregler som typiskt sett ingår i en rättsordning intar *konstitutionen*<sup>12</sup> den högsta rangen i en tänkt skala av olika rättsregler som utgör en sk. *normhierarki*.<sup>13</sup> De rättsregler som ingår i konstitutionen förutsätter det mest omständliga förfarandet för att en ändring av bestämmelserna skall

---

<sup>11</sup> Konstitutionell demokrati, s. 18.

<sup>12</sup> Begreppen *grundlag* och *författning* brukar användas som synonymer för begreppet konstitution. Det engelska begreppet är *constitution* och i tyskan används begreppet *Verfassung* som benämning på samling av rättsnormer som befinner sig högst upp i normhierarkin.

<sup>13</sup> Se t.ex. Sannerstedt, s. 14, Warnling Nerep mfl. s. 198

komma till stånd och därmed kan den konstitutionella regleringen förutsättas vara stabil över tiden. En konstitution utmärker sig, vad gäller dess materiella innehåll, genom att den anger grundprinciperna för statens verksamhet och därigenom bildar det rättsliga fundamentet för statsbildningen. Det hierarkiska förhållandet mellan de olika kategorierna av rättsregler måste inbegripa förhållandet att en rättsnorm som befinner sig på en lägre höjd i förhållande till en rättsnorm på en högre nivå inte får stå i strid mot den sistnämnda. I annat fall vore det ju överhuvudtaget helt meningslöst att tala om ett hierarkiskt uppbyggt system.<sup>14</sup> Detta resonemang leder osökt in på frågan vilka rättsliga institut som är ämnade att vaka över att normhierarkin får genomslag i praktiken. En komparativ studie av internationella förhållanden visar att det finns ganska många sätt att inrätta kontrollfunktioner för att förhindra brott mot de konstitutionella normerna. Makten att med bindande verkan uttolka konstitutionen samt avgöra de lägre rättsreglernas överensstämmelse med densamma brukar betecknas med den engelska termen *judicial review*. Att denna tolkningsmakt tillskrivs en domstol leder också till att en maktindelning uppstår mellan den lagstiftande makten och domstolen. Många stater håller sig med s.k. *författningsdomstolar* som på varierande villkor äger behörighet att underkänna rättsnormer som de finner stå i strid mot bestämmelser av högre rang.<sup>15</sup> Det förekommer emellertid också andra modeller för att omsätta

<sup>14</sup> För en generell definition av konstitutionsbegreppet, se t.ex. Ginnow s. 22 ff. där begreppet bla. beskrivs enligt följande; "A constitution is the original law by which a system of government is created and set up, and to which the branches of government must look for all their power and authority [...] It is otherwise defined as that fundamental and organic law of a state which contains the principles on which government is founded, regulates the division of sovereign power, and directs to what persons each of these powers is to be intrusted and the manner of its exercise [...] a constitution serves to protect people against arbitrary power; the purpose is not to legislate in detail but to set limits on the otherwise plenary power of the legislature; and inherent rights appertaining to any branch of government may be altered by the constitution. It is a function of constitutions to declare and protect fundamental rights. Constitutional rights cannot be created by statutes or rules. Moreover, they cannot be abrogated by executive or judicial action or [...] by legislation." I tysk juridisk lexika återfinns en utförlig begreppsbestämning i t.ex. Tilch mfl, s. 915 f; "Verfassung ist der Inbegriff aller geschriebenen oder ungeschriebenen Rechtsregeln, die die rechtliche Grundordnung des staatlichen Gemeinwesens konstituieren [...] Aufgabe der V. ist es, auf der Basis und im Rahmen [...]elementaren Rechte und Prinzipien die politische Einheit des Staates zu schaffen, auf Dauer (möglichst lange) zu erhalten und durch eine entsprechende rechtliche Ordnung ein organisiertes, verfahrensmässig geordnetes Zusammenwirken zu ermöglichen [...] Als Grund-Ordnung (lex fundamentalis, Grundgesetz) regelt die V. prinzipiell nur Grundsätzliches, wobei eine hermetisch geschlossene Ordnung ebenso vermieden werden soll wie eine total offene: Die Kunst der V.-Gebung besteht in einer richtigen Mischung zwischen starren und flexiblen Normen [...] Die Beschränkung der V. auf Grundsätzliches und ihre notwendige Offenheit bedingen eine ganz bestimmte "Technik" der V.-Regelungen: Manche Lebensbereiche werden überhaupt nicht geordnet (zB – Wirtschaftsverfassung), manche Bereiche nur sehr unvollständig (zB – Parteien, Staatsrecht), und nicht wenige Vorschriften enthalten eher Ziele als exakte Tatbestände, sind weit bis unbestimmt (zB Sozialstaatsklausel, Menschenwürdeschutz) [...] Entsprechend dem Wesen der V. als rechtlicher Grundordnung ist das V.-Gesetz bzw die V. im formellen Sinne das höchstrangige Recht [...] das jedem anderen staatlichen Hoheitsakt vorgeht und zudem als Richtlinie für die [...] Auslegung anderer Rechtsnormen [...] fungiert."

<sup>15</sup> För en allmän genomgång av begreppet *judicial review* och därmed sammanhängande frågor, se Hague mfl s. 212 ff.

konstitutionens, typiskt sett vagt formulerade, bud i den praktiska verkligheten.<sup>16</sup> Hittills har det konstitutionella, hierarkiskt uppbyggda, rättssystemet beskrivits ur ett tämligen renodlat tekniskt perspektiv. Det finns dock anledning att ägna någon uppmärksamhet även åt de överväganden som ligger bakom det konstitutionellt uppbyggda rättssystemet. Vilka ändamål är egentligen konstitutionen ämnad att tjäna? I statsvetenskaplig och samhällsfilosofisk litteratur brukar konstitutionens främsta ändamål sägas vara att ange stabila gränser för statens styrande verksamhet. Enligt konstitutionalismens teori skall konstitutionen tjäna syftet att på ett trygghande sätt binda statens styrelse, såväl den befintliga som morgondagens, till de grundprinciper som konstitutionen uppställer. Om principerna för rikets styrelse är fast förankrade, och därmed förutsägbara även i ett längre tidsperspektiv, föreställs samhällsmedborgarna bättre kunna planera sin tillvaro och vinna den trygghet som en god samhällsutveckling förutsätter.<sup>17</sup> Alltsedan antiken har en mängd samhällsfilosofer uppmärksammat nyttan av att samhället utvecklas under stabila villkor, medan våldsamma samhällsomstörtningar till följd av tillfälliga politiska kastvindar ofta sagts leda till en destruktiv samhällsutveckling. Bland de antika samhällsfilosofer som kan sägas ha bildat teoretisk grund för konstitutionalismen kan nämnas Aristoteles.<sup>18</sup> Till den nya tidens tänkare räknas bl.a. John Locke<sup>19</sup> vars läror, i motsats till Thomas Hobbes<sup>20</sup> idéer om oinskränkt furstemakt, avvisade styrelseformer som byggdes på furstarnas maktfullkomlighet.<sup>21</sup> Nyttan av ett styrelseskick baserat på konstitutionen kom vidare att avhandlas flitigt i samband med grundandet av Förenta staterna under senare delen av 1700-talet.<sup>22</sup>

Kritiker av konstitutionalismen brukar ifrågasätta hur det kan rättfärdigas att konstitutionen, som kanske i många fall dikterats av sedan länge bortgångna generationer, kan lägga hinder för beslut som har folkmajoriteten visat stöd för vid deltagande i demokratiska val. Anhängarna av konstitutionalismen brukar mot denna invändning hävda, att minoritetsgrupper måste skyddas mot tillfälliga majoriteters brutalitet genom konstitutionens uppställande av orubbliga spärrar i fråga om vilka åtgärder staten får vidta i majoritetsuppfattningens namn.<sup>23</sup> I sammanhanget brukar omtalas motsatsparet *rule of men* respektive *rule of law*, där det förstnämnda begreppet i dess mest renodlade form innebär en oinskränkt furstemakt medan *rule of law* står för en statsstyrelse där fursten är underkastad

---

<sup>16</sup> Se kap. 2.

<sup>17</sup> Om konstitutionalismen se Seymour s. 299 ff.

<sup>18</sup> Tamanaha s. 7 ff.

<sup>19</sup> Engelsk filosof och politisk teoretiker 1632-1704.

<sup>20</sup> Engelsk filosof och politisk teoretiker 1588-1679.

<sup>21</sup> Ib s. 47 ff.

<sup>22</sup> Alexander Hamilton (1755 el. 57-1804, officer, jurist och amerikansk Founding Father) anförde t.ex. i sin skriftserie *The Federalist*, utgiven 1788; "In framing a government which is to be administered by men over men, the greatest difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precaution". Citatet hämtat från Wormuth s. 3.

<sup>23</sup> Om konstitutionalismens problem, se Seymour s. 299 f.

lagarnas principer.<sup>24</sup> Som ett modernt exempel på statsstyrelse enligt rule of men-principen kan nämnas det nationalsocialistiska Tyskland, där 1919-års Weimarkonstitution sattes åt sidan för att helt ersättas av den folkvalde ledarens enväldiga bud. Efter krigsslutet infördes och utvecklades i Västtyskland ett styrelseskick, där konstitution både i teori och praktik tillskrevs en mycket framträdande roll. Västtyskland fick alltså, genom sin konstitution från 1949, ett styrelseskick med en mycket stark prägel av konstitutionalismens lära och rule of law-principen. De flesta staters konstitutioner tycks finna sina ursprung i tider av önskan att definitivt lämna något gammalt till det förgångna. Strävan att genomdriva en eller annan form av statspolitisk ”nystart” har historiskt sett utgjort den typiska drivkraften vid tillskapandet av nya konstitutioner. Den i Tyskland alltså gällande f.d. Västtyska grundlagen är ett illustrativt exempel på en konstitution som är sprungen ur en våldsam politisk skiftning. Som bekant var strävandena efter att skapa en ny och ljusare framtid starka även när de första delarna av den amerikanska konstitutionen dikterades 1787. Strax efter första världskrigets slut skapades en mängd konstitutioner i nya statsbildningar runtom i Europa och även dessa händelser bekräftar att konstitutioner ofta finner sina upprinnelser i tider då gamla tider skall bort och förväntningarna om ”nya tider” är stora.<sup>25</sup> Det finns emellertid också, om än färre, exempel på konstitutioner som tillkommit under mer icke-revolutionära och omständigheter. I Finland trädde en ny konstitution i kraft den 1 mars 2000 men det har kommenterats att den nya konstitutionen, som bl.a. syftat till att stärka riksdagens ställning gentemot regeringen och regeringens ställning gentemot presidenten, inte varit ämnad att inleda någon ny epok i Finlands statliga liv. Det har anförts att Finlands nya konstitution byggts på ”en vilja att bygga upp de viktigaste funktionerna på beprövad bas.”<sup>26</sup> Vidare har det kommenterats att det ändå kan ”vara fråga om en mera djupgående omläggning av det statliga livets kurs: effekterna kommer fram småningom och på längre sikt”.<sup>27</sup>

## 1.4 Disposition

Uppsatsen har disponerats på så sätt att kapitel 2 ägnas åt att beskriva några grundläggande karaktäristika hos den svenska konstitutionen varefter den svenska tryckfrihetsregleringens huvuddrag skisseras. Kapitlet fortsätter därefter med motsvarande kortare redogörelser för några valda utländska motsvarigheter med tillhörande historiska bakgrundsbeskrivningar. I slutet av kapitel 2 följer ett sammanfattande avsnitt som syftar till att genom en jämförelse mellan den svenska tryckfrihetsregleringen och de utländska motsvarigheterna precisera innebörden av den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen. Den redogörelse som jag valt att inordna i kapitel 2 är på sätt och

---

<sup>24</sup> Se t.ex. Tamanaha.

<sup>25</sup> Allmänt om konstitutioners framväxt, se Wheare s. 8 ff.

<sup>26</sup> Se Nousiainen.

<sup>27</sup> Ib.

vis av terminologisk karaktär. I konsekvensens namn hade det kanske därför varit lämpligt att inordna redogörelsen under terminologiavsnittet ovan. Då redogörelsen har fått ett så stort omfång, att jag emellertid funnit lämpligt att inordna den under ett eget kapitel. Kapitel 3 behandlar den svenska tryckfrihetsmodellens tillkomst med tonvikt på den tidsperiod som följde omedelbart efter det gustavianska enväldet. Kapitlet inleds med en redogörelse för skeenden före och under den gustavianska epoken. Denna beskrivning är dock endast att betrakta som en mycket allmänt hållen orientering som syftar att ge den efterföljande framställningen, om händelserna i samband med 1809-års statsvälvning, en fullständigare bakgrund. I sammanfattningen till kapitel 3 skall utvecklas tänkbara förklaringar till varför den svenska tryckfrihetsregleringen gjordes så exceptionellt detaljerad på grundlagsnivå.

Kapitel fyra syftar till att sammanställa den statliga debatt som förts kring den svenska regleringsmodellen under perioden mellan 1812-2000. Kapitlet är indelat i fyra huvudavsnitt varav det första innehåller en redogörelse för lagstiftarens överväganden kring den svenska konstitutionens allmänna status under hela tidsperioden. Det andra avsnittet i kapitel fyra behandlar lagstiftarens överväganden ifråga om tryckfrihetsgrundlagarnas omfång och det tredje avsnittet beskriver lagstiftarens överväganden i samband med utarbetandet av YGL. I det fjärde och avslutande avsnittet i kapitel fyra summeras de aspekter som framkommit i de tidigare avsnitten och frågan gällande hur lagstiftaren resonerat ifråga om den svenska pressrättens omfattande grundlagsreglering avses att bli besvarad. I femte kapitlet behandlas den svenska tryckfrihetsmodellen ur ett framtidsorienterat perspektiv. Redogörelsen syftar till att dels åskådliggöra utredningsförslagen från 2006 och dels redogöra för hur förslagen har bemötts från olika håll. Kapitel sex syftar till att runda av framställningen genom att slutsatserna sammanfattas i ett sammanhang. Avslutningsvis förs en diskussion om hur Sveriges framtida tryckfrihetsrättsliga reglering lämpligen bör utformas.

## 1.5 Metod och material

I uppsatsarbetets inledningsfas var min ambition att söka svaren till de historiska frågorna enbart med hjälp av det statliga trycket, dvs. det källmaterial som s.a.s. står i närmast förbindelse med lagstiftaren. Material från 1700-talet och tidigt 1800-tal har dock ibland visat sig svårt att anskaffa vilket föranlett att redogörelsen för den gustavianska tiden baserats på ett mer ”blandat” material i form av dels litteratur och dels nytryck av riksdagsprotokoll från 1700-talet. Redogörelsen för 1700-talets händelser har, inte minst med hänsyn till den begränsade tillgången på källmaterial, utformats som en tämligen allmän och orienterande redogörelse. Material från tiden efter 1809 har visat sig relativt lättillgängligt och arbetet att med hjälp av det statliga trycket spåra lagstiftarens intentioner har låtit sig göras utan större besvär.

Studien av den författningspolitiska debatten kring den svenska tryckfrihetsmodellen har gått ut på att söka finna uppslag i det statliga trycket där frågan om regleringsmodellens lämplighet på ett eller annat sätt har aktualiserats. Det har självfallet varit av yttersta intresse att i statstrycket finna meningar som rakt på sak ifrågasätter den höga detaljgraden i den svenska tryckfrihetsregleringen på grundlagsnivå. Sådana diskussioner har emellertid visat sig förekomma ytterst sparsamt varför arbetet med materialinsamlingen fått inriktas på att finna andra uppslag. Strömberg har kommenterat att delar av tryckfrihetsrätten vid olika tillfällen har utmönstrats från den konstitutionella sfären genom s.k. *grundlagsutbrytningar*. Idéer om att överflytta olika delar av tryckfrihetsförordningarnas innehåll till vanlig lag har förekommit med jämna mellanrum sedan 1800-talet. Genom dessa grundlagsutbrytningar har s.a.s. den svenska tryckfrihetsmodellen ibland kommit att bli naggad i kanten. Grundlagsutbrytningarna har emellertid inte inneburit några händelser som kan betraktas som radikala och sålunda har den svenska tryckfrihetsmodellen kommit att bestå genom åren. Vid varje tillfälle grundlagsutbrytningar aktualiserats, kan dock diskussionen om vad som rätteligen hör hemma i grundlag respektive vad som skall regleras genom ordinarie lag antas ha trätt i förgrunden. Kapitel 4 består således till största delen av en sammanställning av sådana lagstiftningsärenden som aktualiserat frågan om den rätta gränsdragningen mellan grundlagen och rättsnormer av lägre valörer. 1992 tillkom YGL, en grundlag som reglerar övrig yttrandefrihet och som uppvisar mycket tydliga paralleller med TF. Med tanke på de stora likheterna mellan TF och YGL har jag företagit en studie av hur lagstiftaren resonerat kring TF när YGL använts som förlaga vid lagstiftningsarbetet. Vid detta arbete har min förhoppning varit att finna tankestoff som på ett eller annat sätt aktualiserat spørsmålet om den svenska tryckfrihetsrättsliga modellens berättigande. Som närmare kommer att framgå av kapitelsammanfattningarna kan det skönjas ett visst samband mellan grundlagens *detaljgrad* och grundlagens *stabilitet*. Detaljgraden i grundlagen kan tänkas påverka graden av grundlagens stabilitet och vice versa. För det fall lagstiftaren överväger att förändra grundlagsstabiliteten bör det kunna antas att frågan om grundlagens detaljgrad kommer under övervägande. Med detta antagande som utgångspunkt har jag även sökt sammanställa lagstiftningsärenden som gått ut på att förändra den konstitutionella stabiliteten. Min förmodan har härvid varit att TF: s detaljgrad, i dessa sammanhang kan ha kommit att ställas under övervägande. När det gäller frågan om den svenska tryckfrihetsmodellens framtid, som behandlas i kapitel 5, tar framställningen sin utgångspunkt i den statliga debatten såsom den kommer till uttryck i det statliga trycket. Det statliga debattbetänkandet, SOU 2006: 96, utgör naturligtvis grundbulten i denna framställning då detta betänkande innefattar mycket radikala reformförslag. För att skapa underlag för en diskussion om den svenska tryckfrihetsregleringens framtid har jag sammanfattat en del synpunkter som framförts av företrädare för juridisk och statsvetenskaplig doktrin. Så mycket tid har emellertid ännu inte förflutit sedan debattbetänkandet avlämnades, att alla kommentarer kan förväntas ha hunnit bli skrivna.



## 1.6 Ämnets behandling i befintlig litteratur

Allmänt kan sägas att omständigheterna kring den svenska tryckfrihetsregleringens tillkomst, från 1700-talets mitt och framåt, har belysts relativt utförligt i litteraturen.<sup>28</sup> Dock har inte särskilt mycket arbete ägnats åt att mer ingående reflektera över själva *formen* för lagstiftningen. I äldre litteratur har den svenska presslagstiftningens grundlagsnatur kortfattat kommenterats av Ask som uttalat att; ”Häri ligger ett erkännande af tryckfrihetens vigt för det konstitutionela statsskicket och en antydning om, att lagstiftaren rönt inverkan af det ofta upprepade påståendet, att tryckfriheten ensam är tillräcklig att ersätta alla konstitutionela garantier”.<sup>29</sup> Bland kommentarerna i litteratur från senare år märks t.ex. Strömberg och Lundell som i en kortfattat anför att ”Anledningen till att tryckfrihetsrätten hos oss fått en utförligare grundlagsreglering än som är vanligt i andra länder är, att man betraktar tryckfriheten som en grundläggande förutsättning för ett fritt samhällsskick”.<sup>30</sup> Samma författare noterar även att det genom åren förekommit en del grundlagsutbrytningar, varvid ämnen som tidigare reglerats i TF överflyttats till ordinarie lag. Någon närmare analys av vilka överväganden som legat till grund för dessa lagstiftningsåtgärder gör dock inte författarna. Frågan berörs även av Varnling Nerep som i en artikel från 2003 anför, att förklaringen till det säregna grundlagsskyddet för tryck- och övrig yttrandefrihet i hög grad ”står att finna i vår historia”.<sup>31</sup> Författaren går dock inte i närmare detalj in på frågan varför den aktuella grundlagsregleringen har gjorts så utförlig.

När det gäller debatten om huruvida det är lämpligt att i så hög utsträckning reglera tryckfriheten i grundlagsform har frågan i äldre litteratur uppmärksamats av bl.a. Fahlbeck, som har ifrågasatt om inte en del ordningsföreskrifter utan olägenhet kunde ha överförts till vanlig lag. Å andra sidan verkar Fahlbeck benägen att ifrågasätta huruvida vissa utbrytningar som vidtogs 1937<sup>32</sup> har inneburit en lyckad avvägning mellan grundlag och allmän lag.<sup>33</sup> Bland fåtalet av mer utförliga kommentarer märks Rydins ståndpunkter i en framställning från slutet av 1850-talet. Rydin ställde sig skeptisk till idén att upphäva tryckfrihetsrättsregleringens grundlagskaraktär. En sådan åtgärd alltid vore, enligt Rydin, att betrakta som ett vågat experiment så länge makten i fråga om stiftande av allmän lag låg i några få personers händer. Rydin framhöll även att den vid tidpunkten förefintliga och diffusa kungliga lagstiftningsmakten var ett skäl som motiverade bibehållandet av tryckfrihetsrättens utförliga grundlagsreglering.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> Se t.ex. Funch

<sup>29</sup> Ask, s. 1.

<sup>30</sup> Strömberg och Lundell, s. 14 ff.

<sup>31</sup> Se Varnling Nerep i Svensk författningsspolitik, s.

<sup>32</sup> Dessa utbrytningar blir föremål för närmare redogörelse under xxx

<sup>33</sup> Fahlbeck s. 169.

<sup>34</sup> Rydin, s. 203.

Den mest omfattande kommentaren om frågan rörande den svenska tryckfrihetsrättens grundlagsform har mig bekant författats av Eek. I en avhandling från 1942 diskuterar han bl.a. lämpligheten i den fingerade åtgärden att helt och hållet undandra tryckfrihetsrätten dess grundlagskaraktär. Efter att ha skisserat de rådande svårigheterna att anpassa tryckfrihetsrätten efter moderna förhållanden, förordar Eek att en avvägning mellan författningpolitiska och lagtekniska synpunkter borde ske samt att den svenska pressrätten borde disponeras efter modernare principer. Närmare bestämt skulle ett kortfattat men inte helt tomt ”ideologiskt” grundlagsstadgande införas. Det tänkta stadgandet i grundlagen borde, enligt Eeks mening, lämpligen kompletteras med en presslag *utan* grundlagskaraktär. Denna regleringslösning skulle enligt Eeks uppfattning undanröja de olägenheter som följde av den befintliga svenska grundlagsregleringen.<sup>35</sup>

Frågan huruvida det är lämpligt att i framtiden behålla detaljgraden i de grundlagar som den svenska yttrandefriheten baseras på, har under senare år intill 2006-års betänkande diskuterats mycket sparsamt. Varnling Nerep uppehåller sig något vid frågan i en artikel där hon konstaterar att; ”Under alla omständigheter bör slås fast att vårt yttrandefrihetsrättsliga system är alltför centralt i en öppen demokrati för att göras till föremål för mer djärva och snabbt förändrade politiska önskemål”. Författaren utvecklar vidare att det därför är; ”[...] positivt om man tvekar inför grundlagsändringar och verkligen låter frågan debatteras både i riksdagen och utanför. I det avseendet är det tursamt att merparten av yttrandefriheten och offentligheten är just grundlagsreglerad, och därmed åtnjuter ett högre mått av skydd än ’vanliga’ lagar. Likväl bör vi inte uppfatta grundlagarna som ’heliga’, dikterade av någon slags högre makt och därför oföränderliga, utan vår konstitution måste tillåtas bli ett levande element i en föränderlig omvärld. Annars blir den med tiden obsolet, dvs. föråldrad och obrukbar.”<sup>36</sup>

Sammantaget kan konstateras att litteraturen som behandlar det aktuella ämnet är tämligen sparsam. Denna iakttagelse tycks falla på sin plats i och med att Petersson i en artikel konstaterar att författningsfrågor, anmärkningsvärt nog, under flera årtionden haft en relativt marginell plats i svensk samhällsforskning.<sup>37</sup> Under den korta tid som förflutit sedan yttrandefrihetskommittén avlämnade sitt betänkande i november 2006, har tryckfrihetsregleringens framtid naturligt nog blivit ett mycket aktuellt debattämne och ganska många artiklar har sålunda skrivits i ämnet. En liten sammanställning av den senaste tidens åsiktsutbyten kommer, som redan nämnts i föregående avsnitt, att följa i kapitel fem.

---

<sup>35</sup> Eek, s. 280 ff.

<sup>36</sup> Varnling Nerep s. 66 f.

<sup>37</sup> JT 3, 2001-02.

## 2 Den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen

### 2.1 En modell som framträder vid internationell jämförelse

För att ge läsaren en mer konkret bild av vad som avses med den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen, kommer detta kapitel att ägnas åt att kortfattat skissera den befintliga svenska tryckfrihetsrättsregleringen mot bakgrund av ett urval av några utländska motsvarigheter. Det finns naturligtvis ett mycket stort antal rättsystem att jämföra med, men för att göra framställningen någorlunda lättöverskådlig har enbart tre jämförelseländer valts ut. De valda jämförelseländerna är Danmark, Tyskland och Frankrike. Urvalet av rättsystem kan kanske vid första anblicken framstå som snävt. Två av dessa länder, nämligen Tyskland och Frankrike, kan dock anses ha spelat en mönsterbildande roll vid utformningen av en mängd rättsystem världen över.<sup>38</sup> Valet av jämförelseländer har självfallet också måst göras med hänsyn till språkliga begränsningar och ofullkomligheter i fråga om tillgängligt material. Av denna anledning har det fallit sig naturligt att välja Danmark, vars rättsystem dock historiskt sett har stått under prägel av den germanska rättstraditionen. Tillgången till tyskt material har varit jämförelsevis god, varför redogörelsen för den tyska tryckfrihetsregleringen kunnat göras något mer omfattande i förhållande till beskrivningarna av den danska respektive franska rätten.<sup>39</sup>

Det skall betonas att de följande redogörelserna syftar till att mycket *övergripande* beskriva karaktären hos några länders konstitutionella och tryckfrihetsrättsliga regler. Den som söker svaren på frågor rörande enskildheter i de olika ländernas gällande rätt hänvisas till rättskällorna och den därtill anknutna doktrinen. Redogörelserna kommer att inledas med några korta kommentarer rörande de historiska bakgrunderna till respektive stats konstitution och tryckfrihetsreglering. Redogörelserna för det svenska grundlagsinstitutets respektive den svenska tryckfrihetsregleringens historik får dock anstå till kapitlen tre och fyra, vilka syftar till att på djupet redogöra för det historiska perspektivet och besvara de därtill anknutna frågeställningarna. Sverige, liksom samtliga av de valda jämförelseländerna, har förbundit sig att följa Europakonventionen vari finns bestämmelser av mycket stor betydelse för tryckfriheten. Ett avsnitt ägnas därför även åt att kortfattat beskriva den folkrättsliga reglering som finns i Europakonventionen och dess inverkan på de nationella rättssystemen.

---

<sup>38</sup> Se Bogdan, s. 81 och 89 ff.

<sup>39</sup> För en något mer utförlig överblick över olika staters tryckfrihetsregleringar kan hänvisas till SOU 2006: 96 del 2.

## 2.2 Sverige

### 2.2.1 Normsystemet

Den svenska normhierarkin innefattar i princip fyra huvudtyper av rättsnormer; till en början skall nämnas *grundlagarna* och de ”vanliga” *lagarna* som stiftas av riksdagen och vidare *förordningarna* som stiftas av regeringen. Slutligen tillkommer *föreskrifterna* som meddelas av de olika förvaltningsmyndigheter som är underställda regeringen. I RF:s åttonde kapitel finns detaljerade regler om fördelningen av normgivningsmakten mellan de olika normgivande subjekten. Det är i detta sammanhang inte relevant att närmare ingå i någon närmare redogörelse för normgivningsmaktens fördelning. Det är dock värt att uppmärksamma att riksdagen alltid är behörig att meddela lagar i ämnen som omfattas av regeringens eller någon regeringen underställd myndighets normgivningskompetens. Om samma ämne reglerats av både regeringen och riksdagen, får riksdagens reglering företräde, vilket följer av principen om att lag inte får upphävas eller ändras på annat sätt än genom stiftande av ny lag (RF 8:17). Genom detta förhållande framträder riksdagens egenskap att utgöra det högsta beslutande statsorganet.

Av de svenska författningstyperna förutsätter *grundlagen* den mest omständliga proceduren för att ändring skall komma till stånd. För stiftande och ändring av grundlag krävs två likalydande riksdagsbeslut med enkel majoritet.<sup>40</sup> Mellan de två riksdagsbesluten skall riksdagsval hållas. Folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas om minst en tiondel av riksdagens ledamöter framställer yrkande därom och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för omröstningsyrkandets bifall (se RF 8:15). Vanlig lag stiftas och ändras genom enkelt riksdagsbeslut. Vad gäller förordningar stiftas dessa av regeringen eller, efter delegation, av regeringen underställd myndighet. Föreskrifter stiftas också av regeringen underställda myndigheter. Redogörelsen för de fyra kategorierna av rättsregler måste för fullständighetens skull kompletteras något genom att för ett ögonblick ägna litet uppmärksamhet åt RO som innefattar detaljerade bestämmelser om riksdagens arbetsformer. RO hade från början grundlagsstatus, men intar sedan 1974 en slags mellanställning i normhierarkin vilket gör att man även har att iaktta att det svenska normsystemet innefattar en slags *hybridform* mellan grundlag och vanlig lag. Ändring i RO kan komma till stånd på två olika sätt; antingen genom att riksdagen fattar två likalydande beslut med mellanliggande folkval *eller* genom ett enda riksdagsbeslut under förutsättning att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. (Se RF 8:15 och 16).

Som konstaterades i terminologiavsnittet förutsätter ett hierarkiskt uppbyggt rättsregelsystem att rättsregler av lägre valör inte får strida mot författningar av högre rang. Detta leder naturligt in på frågan vilka rättsliga institut som

---

<sup>40</sup> Någon kvorumregel, dvs. föreskrift om lägsta antal deltagande riksdagsledamöter, finns inte.

är ämnade att upprätthålla respektive vaka över att de svenska grundlagsreglerna får praktiskt genomslag. RF 8:18 föreskriver att det skall finnas ett lagråd, vari skall ingå domare från HD och RegR. Lagrummet föreskriver att yttrande från lagrådet *bör* inhämtas bl.a. innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar. Lagrådets granskning skall enligt sista stycket i paragrafen avse hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt p. 1), hur förslagens föreskrifter förhåller sig till varandra (p. 2), hur förslaget förhåller sig till rätts säkerhetens krav (p. 3), om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften (p. 4) och slutligen vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen (p. 5).

Lagrådsgranskningen är, i och med att RF 8:18 enligt sin ordalydelse stadgar att lagrådets yttrande i angivna fall *bör* inhämtas, fakultativ. Lagrådets utlåtanden är vidare inte bindande för vare sig riksdagen eller de rättstillämpande organen, dvs. domstolarna och myndigheterna. Att riksdagen måhända visar stor hörsamhet gentemot lagrådets yttranden är naturligtvis en helt annan sak och en sådan ponerad efterrättelse lämnar självfallet inga garantier för att riksdagens lagar alltid kommer att överensstämma med grundlagarna. Någon *författningsdomstol*, med uppgift att avgöra mål avseende rättsnormers förenlighet med grundlagarna, finns inte i Sverige. Sedan 1979 finns dock en bestämmelse i RF 11:14 som ålägger domstolar och andra offentliga organ att under vissa förutsättningar åsidosätta bestämmelser som de finner stå i strid mot en grundlag eller någon annan överordnad författning.<sup>41</sup> Om föreskriften har beslutats av riksdagen eller regeringen, skall tillämpningen dock underlåtas endast om felet är *uppenbart*. Den närmare innebörden av uppenbarhetskravet är dunkel, men förefintligheten av detta rekvisit anses vara en väsentlig orsak till varför normprövningsinstitutet i RF hittills endast tillämpats i begränsad omfattning.

---

<sup>41</sup> Förefintligheten av de rättstillämpande organens normprövningskompetens var under lång tid en fråga som inte uttryckligen besvarades i rättskällorna. Spörsmålet var därmed tämligen omstritt bland företrädare för svensk statsrättslig doktrin. (Se tex. Petrén resp. Undén i SvJT 1956 s. 500 ff. resp. s. 260 ff. ) Under början av 1970-talet blev det dock allmänt vedertaget att en sådan normprövningsrätt existerade på basis av en rad avgörande av högre rättsinstanser. Det nu gällande stadgandet i RF 11:14 kan därmed sägas utgöra en kodifiering av konstitutionell praxis.

## 2.2.2 Tryckfrihetsregleringen på grundlagsnivå

### 2.2.2.1 RF

I RF: s andra kapitel stadgas om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Tryckfriheten behandlas jämte en rad andra medborgerliga rättigheter i RF 2:1. Det relevanta brottstycket i lagrummet lyder enligt följande;

”Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden [...]

Beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I tryckfrihetsförordningen finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.”

RF 2:12 anger i 2 st. förutsättningarna för att begränsa de friheter som uppräknas i 1 § 1-5. De relevanta delarna av lagrummet lyder enligt följande;

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

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

Vidare stadgar RF 2:13, vartill första stycket 12 § hänvisar följande;

”Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske med stöd av första stycket skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga eller kulturella angelägenheter.

Som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten anses icke meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden.”

De nu citerade stadgandena i RF utgör emellertid endast en bråkdel av de grundlagsregler som behandlar tryckfriheten. I RF 1:3 utpekas TF, varom redogörs för i nästa avsnitt, som en av rikets fyra grundlagar.

### 2.2.2.2 TF

Den idag gällande TF<sup>42</sup> består av 14 kapitel med uppskattningsvis sammanlagt ca.120 paragrafer. Många av lagrummen har tämligen stora omfång vilket naturligtvis ytterligare bidrar till att göra TF till en mycket vid materia. Första kapitlets första paragraf klargör vad som skall förstås med tryckfrihetsbegreppet. Vidare följer i TF 1:2 censurförbudet och därefter stadgas ett antal definitioner och allmänna tryckfrihetsrättsliga principer. Andra kapitlet behandlar allmänna handlingars offentlighet. TF 2:1 stadgar huvudregeln, att varje svensk medborgare skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. 2 § anger de fall då handlingsoffentligheten får begränsas och föreskriver att sådana begränsningar noga skall anges i särskild lag.<sup>43</sup> De övriga lagrummen i andra kapitlet avgränsar begreppet offentlig handling och stadgar förutsättningarna för sådana handlingars utlämnande.

Tredje kapitlet behandlar i 6 paragrafer författares rätt till anonymitet. Av dessa bestämmelser skall särskilt omnämnas 4 § som stipulerar det s.k. meddelarskyddet, som innebär att myndighet eller annat allmänt organ inte får efterforska vem som lämnat uppgift för offentliggörande. Fjärde kapitlet handlar om tryckta skrifers framställning och innefattar bl.a. stadgandet som tillskriver varje svensk medborgare eller svensk juridisk person rätten att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster. Vidare regleras i TF 4:2 vilka uppgifter som skall finnas utsatta på tryckta skrifter. Femte kapitlet behandlar utförligt utgivning av periodiska skrifter och regleringen kretsar i huvudsak kring institutet (ansvarig) utgivare. 2§ stadgar exempelvis att periodisk skrift skall ha en utgivare som skall vara svensk medborgare , äga hemvist inom riket och inte vara underårig eller vara försatt i konkurs eller vara ställd under förvaltare.

Sjätte kapitlet innehåller regler om spridning av tryckta skrifter. Av dessa bestämmelser skall omnämnas 1 §, som stadgar en rätt för varje svensk medborgare eller juridisk person att saluhålla, försända eller på annat sätt sprida tryckta skrifter. 2 § erinrar om att allmän lag innefattar regler om

<sup>42</sup> Ett utdrag ur TF finns i Bilaga B.

<sup>43</sup> Begränsningsreglerna finns i SekrL. Se nedan under 2.2.1.3.

undantag för tryckta skrifter av viss beskaffenhet (p. 1 och 2). Sjunde kapitlet reglerar tryckfrihetsbrotten och en uttömmande uppräknad av dessa finns i de omfångsrika 4 och 5 §§ som behandlar gränsen mellan tryckfrihetens lagliga bruk och olagliga missbruk. För att en gärning skall betraktas som tryckfrihetsbrott räcker det inte med att den begås genom tryckt skrift och finns uppräknad i TF 7:4 eller 5 §§. Enligt de första likalydande meningarna i respektive lagrum måste gärningen också vara straffbar enligt (allmän) lag.<sup>44</sup>

I TF: s nionde respektive tionde kapitel finns bestämmelser om tillsyn och åtal respektive bestämmelser om särskilda tvångsmedel. TF 9:2 stadgar exempelvis, att det är JK som är ensam behörig att väcka åtal i mål om tryckfrihetsbrott. TF 9:3 stadgar de särskilt korta preskriptionstider som gäller för tryckta skrifter. De tvångsmedel som behandlas i tionde kapitlet är konfiskering och beslag. Elfte kapitlet reglerar förutsättningarna för att göra gällande enskilt anspråk i anledning av tryckalster. TF: s 12: e kapitel innehåller processrättsliga bestämmelser avseende tryckfrihetsmål, där inslaget av jury framträder som unikt för svenska förhållanden (se tex. TF 12:2) 13: e kapitlet innehåller stadganden som reglerar förhållanden rörande utrikes tryckta skrifter. Det avslutande 14: e kapitlet har titeln ”Allmänna bestämmelser” och innefattar bl.a. regler med anknytning till resning i tryckfrihetsmål (TF 14:1 §) och regler om juryns sammansättning i högre instans. (TF 14:2)

### 2.2.3 Övriga författningar med tryckfrihetsrättsliga regler

Av de lagar utan grundlagsstatus som behandlar tryckfrihetsrättsligt relevanta frågor skall först omnämnas SekrL. SekrL utgör den lag som TF 2:2 2 st. förutsätter för angivande av närmare bestämmelser om begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar. Lagen anger mycket utförligt i hundratals paragrafer vad som gäller ifråga om sekretess till skydd för olika intressen.<sup>45</sup> SekrL kompletteras med SekrF, som innehåller olika detaljföreskrifter som meddelats enligt delegationsbestämmelser i SekrL. Vidare bör omnämnas LTY, som innehåller närmare bestämmelser kring en del av de ämnen som får sin mer övergripande reglering i TF. LTY innehåller närmare besett bestämmelser om utgivare av periodiska skrifter, om bevarande av exemplar, om åtal och tvångsmedel, om rätt till domstol i tryckfrihetsmål, om förberedande förhandling i tryckfrihetsmål, om huvudförhandling inför jury, om överläggning och dom mm samt övriga bestämmelser.

---

<sup>44</sup> I BrB finns på spridda håll straffrättsliga bestämmelser som motsvarar TF: s brottskatalog.

<sup>45</sup> Exempelvis reglerar 2: a kap. sekretess med hänsyn till rikets säkerhet mm, 3: e kap. reglerar sekretess med hänsyn till rikets centrala finanspolitik, penningpolitik och valutapolitik och 4: e innehåller bestämmelser om sekretess med hänsyn till myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn.



## 2.3 Danmark

### 2.3.1 Konstitutionell och tryckfrihetsrättslig historik

I ett kyrkligt dekret från 1537 stadgades, att inga böcker på det latinska, tyska eller danska språket fick tryckas i Danmark utan att först ha ställts under granskning av universitetet respektive biskopen i varje enskilt stift. Censurordningen från 1537 upphävdes genom en kabinetsorder daterad den 14 september 1770, men i en ny kabinetsorder från 1771 inskräpades åter censurinstitutet och ytterligare inskränkande bestämmelser kom att följa under 1700-talets sista decennier. 1800-talets historieskrivning inleddes inte med någon ljusning för tryckfriheten i Danmark. Den politiska verklighet som följde i napoleonkrigets spår medförde rentav att censuren gjorde sig gällande i än högre grad än förut. Från 1810 stod hela den politiska pressen under censur och 1814 blev censuren utvidgad till att omfatta alla skrifter med omfång understigande 24 ark. Utvecklingen mot en bestående tryckfrihet kan sägas ha tagit sin början i samband med införandet av Grundloven af 5. juni 1849. Den norska konstitutionen från 1814 respektive den belgiska grundlagen från 1831 brukar omtalas som förlagor till 1849-års danska konstitution. Tryckfriheten reglerades i 91 § som hade följande lydelse; ”Enhver er berettiget til ved Trykken at offentliggjøre sine Tanker, dog under Ansvar for Domstolene. Censur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ingensinde paany indføres.”

I de efterföljande danska grundlagarna från 1866 respektive 1920 kvarstod tryckfriheten grundlagsreglerad i stadganden med samma lydelse som funnits 1849-års grundlag. 1849-års grundlag föreskrev beträffande grundlagsändring en process som innefattade beslut vid två riksdagar och konungens bifall och därefter riksdagens upplösning, allmänt val till ny riksdag samt ett tredje beslut av den nyvalda riksdagen.<sup>46</sup> Det kortfattade stadgandet om tryckfrihet i 1849-års grundlag kompletterades med bestämmelser i en ordinarie lag, presseloven från 1851. Den innehöll dels straffbestämmelser om missbruk av tryckfriheten och dels bestämmelser om ansvarsfördelningen. 1866 tillkom en strafflag som innehöll bestämmelser som liknade dem som redan fanns i presseloven och därför utmönstrades presselovens straffbud varvid regleringen av ansvarsfördelningen kvarstod. Presseloven avlöstes 1938 av en ny presselov som bestod till och med 1991, då den idag gällande Medieansvarsloven trädde ikraft.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Se 100 § i 1849-års grundlov, som hade följande lydelse; ”Forslag til Forandring i, eller Tillæg til, nærværende Grundlov fremsættes paa en ordentlig Rigsdag. Vedtages den derom fattede Beslutning i uforandret Skikkelse af næste ordentlige Rigsdag og bifaldes den af Kongen, opløses begge Thingene, og almindelige Valg foregaae baade til Folkethinget og til Landstinget. Vedtages Beslutningen tredie Gang af den nye Rigsdag paa en ordentlig eller overordentlig Samling, og stadfæstes den af Kongen, er den Grundlov.”

<sup>47</sup> Fröbert m.fl. s 17 ff.

## 2.3.2 Det danska normsystemet

Den nu gällande danska grundlagen (DRG) från 1953 är, enligt normgivningsreglerna som finns intagna i samma lag, synnerligen svår att ändra. Det har t.om. uttalats, att Danmark har den mest rigida konstitutionella regleringen i världen.<sup>48</sup> En grundlagsändring förutsätter, enligt 88 § DRG, beslut i Folketinget, nyval och folkomröstning där en majoritet av de röstande och minst 40% av alla röstberättigade måste stödja förslaget för att ändringen skall komma till stånd. En ändring av den danska grundlagen förutsätter alltså att ändringsförslaget är fast förankrat i den allmänna opinionen. 88 § DRG har emellertid aldrig tillämpats och den danska grundlagen från 1953 har således bestått oförändrad sedan dess tillkomst. Ordningen för stiftande och ändring av vanliga lagar (love) framgår av 41 och 42 §§ DRG. Enligt 41 § 2 st. kan ett lagförslag inte antas förrän det tre gånger varit föremål för överläggning i Folketinget. När ett lagförslag blivit antaget av Folketinget kan, enligt 2 st, en folkomröstning åvägbringas om minst en tredjedel av folketingets ledamöter begär sådan omröstning.

Den danska grundlagen säger ingenting om att domstolarna skulle äga någon lagprövningsrätt. Sedan lång tid tillbaka har utgångspunkten i praxis och doktrin dock varit, att alla danska domstolar äger rätt att pröva den danska lagens förenlighet med Grundloven. De danska domstolarna har emellertid varit så återhållsamma med att underkänna lagar som grundlagsstridiga, att lagprövningsrätten kan sägas ha haft en mycket begränsad praktisk betydelse.

## 2.3.3 Tryckfrihetsregleringen på konstitutionell nivå

I DRG stipuleras tryckfriheten i 77 §. Sett till ordalydelsen påminner 1953-års grundlagsstadgande mycket om sina föregångare, men det nu gällande grundlagsstadgandet behandlar till skillnad från de äldre lydelseerna även yttranden i tal. Stadgandet har följande lydelse;

"Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingen sinde på ny indføres."

Som synes är grundlagsbestämmelsen mycket kortfattad och lämnar därmed många tryckfrihetsrättsliga frågor obesvarade. Dessa tryckfrihetsrättsliga detaljspörsmål är föremål för reglering i vanliga lagar, medan andra frågor som kvarstår på grund av avsaknad av klargörande bestämmelser i DRG och vanliga "love" får lösas genom att domstolarna utnyttjar sin lagprövningsrätt.

---

<sup>48</sup> SOU 2006: 96 del 2 s. 23.

## 2.3.4 Övrig tryckfrihetsrättslig reglering

Ytterligare bestämmelser med tryckfrihetsrättslig relevans återfinns främst i den s.k. Medieansvarsloven från 1991, vilken omnämndes tidigare i framställningen.<sup>49</sup> Medieansvarsloven består av nio kapitel och innefattar sammanlagt 59 paragrafer vilka reglerar centrala tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Kapitel 1 består av en enda paragraf, vilken anger lagens tillämpningsområde och stipulerar bl.a. att periodiska skrifter samt vissa ljud- och bildprogram omfattas av lagen. I kapitel 2 har intagits allmänna bestämmelser varibland återfinns vissa centrala definitioner. Kapitlet innehåller även bestämmelser kring institutet ”ansvarig redaktör” samt regler rörande de förpliktelser som åvilar honom.

Kapitel 3 (§§ 9-28) har rubriken ”Straffansvar for mediernas indhold” och innefattar utförliga bestämmelser om fördelning av det straffansvar som kan uppkomma till följd av innehållet i de medier som omfattas av lagen. Fjärde kapitlet, som omfattar §§ 29-33, har rubriken ”Erstatningsansvar for mediernas indhold” och reglerar skadeståndsansvar till följd av tillkännagivanden i sådana medier som lagen omfattar. Kapitel 5 består av endast två paragrafer (§§ 34-35) som reglerar institutet ”god presseskik” samt anger vad som gäller vid klagomål etc. Medieansvarslagen stadgar, i sjunde kapitlet, att det skall finnas en sk. ”Pressenaevn” som bl.a. har till uppgift att avgöra huruvida offentliggöranden skall anses förenliga med ”god presseskik” (se § 34 p. 1) Kapitel 6 (§§ 36-40) innefattar bestämmelser som föreskriver skyldighet att under vissa förutsättningar kungöra s.k. genmälen när oriktiga offentliggöranden har publicerats. Åttonde kapitlet (§§ 53-54) består av straffbestämmelser som anknyter till de olika förpliktelser som Medieansvarslagen stadgar och det avslutande nionde kapitlet (§§ 55-59) innehåller ikraftträdandebestämmelser.

Bestämmelser som kriminaliserar vissa yttranden i bl.a. tryckta skrifter återfinns i den allmänna strafflagen (straffloven) Som exempel kan nämnas §§ 267-269 som innehåller straffrättsliga regler om förtal och § 266 b som straffbelägger bl.a. spridning av meddelanden vari vissa angivna grupper av människor nedvärderas, hånas eller hotas.

---

<sup>49</sup> Se 2.3.1.

## 2.4 Tyskland

### 2.4.1 Konstitutionell och tryckfrihetsrättslig historik

I samband med bildandet av det Tyska riket 1871, utarbetades en grundlag (Reichsverfassung) med giltighet i samtliga av rikets delstater. I 1871-års konstitution fanns överhuvudtaget inga grundrättigheter inskrivna och således behandlades inte tryckfriheten på den konstitutionella lagstiftningsnivån. Tryckfriheten skyddades dock genom en ordinarie lag; den s.k. Reichspressegesetz från 1874. Efter Första världskrigets slut och kejsardömets fall avlöstes 1871-års författning av Weimarförfattningen, som i artikel 118<sup>50</sup> stadgade medborgarnas rättighet att, inom den allmänna lagens gränser, yttra sin mening i tal, skrift, tryck, bild eller på annat sätt. I och med Weimarförfattningens ikraftträdande kom alltså tryckfriheten att bli övergripande konstitutionellt reglerad medan detaljbestämmelserna alltjämt fanns att söka i allmän lag. Under det nationalsocialistiska styret 1933-1945 förlorade Weimarförfattningen sin praktiska betydelse. Efter det nationalsocialistiska imperiets sammanbrott inleddes, i den landshalva som kontrollerades av de västallierade, arbetet med att återuppbygga den tyska statsapparaten efter rättsstatliga principer.<sup>51</sup> Detta arbete resulterade i en ny grundlag, den Västtyska Grundgesetz från 1949 (GG). Sedan 1990-års enande av Öst- och Västtyskland gäller GG för hela Tyskland. Lydelsen i 1949-års konstitution har genom åren genomgått en del förändringar, vilka kort kommer att kommenteras nedan.

### 2.4.2 Dagens normsystem

Tyskland utgör en federal statsbildning, vilket främst visar sig genom att föreskriftsmakten är fördelad mellan förbundsdagen och de olika förbundsländerna.<sup>52</sup> Med andra ord finns dels federala rättsregler, som gäller för hela Tyskland, och dels rättsregler som stiftas av förbundsländernas egna normgivande organ. Denna klyvning av normsystemet är naturligtvis ämnad att komplicera studiet av den tyska rättsordningen en hel del. I det följande kommer att göras en kort sammanställning av både den federala ordningen och förhållandena på

---

<sup>50</sup> Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern. An diesem Rechte darf ihn kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern, und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht.

Eine Zensur findet nicht statt, doch können für Lichtspiele durch Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen werden. Auch sind zur Bekämpfung der Schund- und Schmutzliteratur sowie zum Schutze der Jugend bei öffentlichen Schaustellungen und Darbietungen gesetzliche Maßnahmen zulässig.

<sup>51</sup> Om den tyska tryckfrihetens historia, se t.ex. Wassermann, s. 413 ff.

<sup>52</sup> Se GG art. 70.

delstatsnivå. När det gäller delstatslagstiftningen har jag för överskådlighetens skull begränsat framställningen genom att endast exemplifiera med utgångspunkt ifrån tre delstaters lagstiftningar. De valda delstaterna är Mecklenburg-Vorpommern, Hansestadt-Hamburg och Schleswig-Holstein.

I den federala föreskriftshierarkin utgörs den högsta föreskriftsnivån av grundlagen (GG) vars historik kortfattat kommenterades i det föregående. Innehållsmässigt utmärker sig den tyska grundlagen genom dess starka betoning på grundrättigheterna (Grundrechte) vilka stipuleras i art 1-19. De inledande artiklarna i GG kan beskrivas som kortfattat avfattade principförklaringar som tillerkänner statsmedborgarna rättigheter, vilka för tankarna till den uppsättning av skyddsobjekt som brukar ingå i folkrättsliga rättsakter till de mänskliga rättigheternas skydd. Exempelvis skyddar den tyska konstitutionen medborgarnas likhet inför lagen (GG art. 3 p. 1), tillerkännande av statens iakttagande av skydd för äktenskap och familj (art. 6 p.1), och föreningsfrihet (GG art. 9 p.1). Ändring av GG förutsätter två sammanstående beslut av förbundsdagen respektive förbundsrådet. Beträffande majoritetsförhållandena krävs att minst två tredjedelar av ledamöterna i förbundsdagen röstar för förslaget. I förbundsrådet måste minst två tredjedelar av samtliga röster ha avgivits för förslaget. (GG art. 79 st. 1 och 2) Sedan 1949 har GG ändrats genom 42 ändringsakter.<sup>53</sup> Ett stort antal av dessa grundlagsändringar genomfördes ganska tidigt i den västtyska statsbildningens historia vilket förklaras med att grundlagen från början var behäftad med många bristfälligheter, vilka var en följd av att innehållet i GG i vissa delar var ett resultat av mindre lyckade kompromisser som företagits under den allierade ockupationens dagar.<sup>54</sup> Enkel lag stiftas av förbundsdagen med växlande krav på medverkan eller passivitet från förbundsrådets sida (GG art. 77 och 78)

De grundrättigheter som stipuleras i GG binder såväl lagstiftaren, som förvaltningen och den dömande makten. Grundlagsreglerna tillmäts direkt effekt i den meningen att var och en kan åberopa dem inför domstol (GG art. 1 p. 3). Den tyska författningsdomstolen (Bundesverfassungsgericht) är satt att vaka över att grundlagens bestämmelser följs, vilket innebär att författningsdomstolen är behörig att pröva enkla lagars förenlighet med grundlagen. De kortfattade formuleringarna i GG kompletteras av en omfattande praxis från författningsdomstolen. Sedan författningsdomstolens inrättande har domstolen prövat närmare 100 000 ärenden, vilket gör att de många gånger kortfattade stadgandena i GG kan förstås närmare genom studier av praxis. När det gäller delstatslagstiftningarna, har varje delstat till att börja med en egen delstatsgrundlag (Landesverfassung) som innefattar ramarna för den lokala beslutsorganisationens verksamhet samt en kortfattad rättighetslista. Liksom den federala grundlagen, innehåller delstatsgrundlagarna också normgivningsbestämmelser. För ändring av delstatsgrundlagarna krävs att beslut fattas av den lagstiftande församlingen under iakttagande av olika former av kvalificerade beslutsprocedurer. Som

---

<sup>53</sup> Badura, s.

<sup>54</sup> Se NJW 1989 s. 1325.

regel krävs kvalificerad majoritet vid omröstningen i lantdagen<sup>55</sup> och i vissa delstater uppställs krav på flera likalydande beslut. Stiftande och ändring av vanliga delstatslagar sker med tillämpning av enklare beslutsformer där beslut vanligen fattas med enkel majoritet.

### 2.4.3 Tryckfrihetsregleringen

På den federala konstitutionella lagstiftningsnivån behandlas tryckfriheten (die Pressefreiheit) mycket kortfattat i GG art. 5, som lyder enligt följande:

- “1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.
- 2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.
- 3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.”

Studerar art. 5 tillsammans med övriga artiklar i GG framstår stadgandet närmast som ett i mängden av alla kortfattade principdeklarationer rörande olika former av medborgerliga grundrättigheter. P.2 ger vid handen, att tryck- och övrig yttrandefrihet finner sina gränser i allmän lag dvs. ”in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze”. Författningsdomstolens praxis rörande art. 5 är tämligen omfattande och denna praxis blir självfallet av största intresse vid fastställandet av den tyska tryckfrihetsrättens närmare beskaffenhet. Exempelvis kan nämnas att censurbegreppet har givits en tämligen snäv tolkning. Enligt författningsdomstolen tar begreppet endast sikte på ”Vorzensur” dvs. åtgärder som företas innan utgivning eller spridning.<sup>56</sup> Gränserna mellan det straffbara och icke straffbara bruket av det tryckta ordet får sökas i den tyska strafflagen (StGB) Exempelvis straffbelägger denna enkla lag förolämpning (Beleidigung) i § 185 StGB och i anslutning till detta stadgande återfinns vissa processuella bestämmelser (rörande förutsättningarna för åtals väckande) i § 194 StGB. Tryckfrihetsrättsligt relevanta bestämmelser återfinns även i den civilrättsliga lagstiftningen. I Art 826 i BGB stadgas t.ex. skadeståndsskyldighet för den som i strid mot goda seder uppsåtligen träder annans ära förnär. När det gäller delstatlig lagstiftning brukar principklausuler, som i sina avfattningar nära anknyter till GG art. 5, ingå i delstatsgrundlagarna (Landesverfassungen) Tryckfrihetsrättsliga detaljregleringar återfinns även i de delstatliga presslagarna (Landespressegesetze) Delstaternas presslagar liknar i mångt och mycket

<sup>55</sup> Se t.ex. LVfgSH art 40 och LVfgM-V art. 56.

<sup>56</sup> BVerfGE 33, 52.

varandra såväl ifråga om materiellt innehåll och avfattning som disposition. I de inledande föreskrifterna brukar i allmänna ordalag anges att pressen tjänar den demokratiska grundordningen.<sup>57</sup> I nästföljande paragrafer återfinns vanligen regler som stadgar att pressen har tillträdesrätt<sup>58</sup> (Zulassungsfreiheit) och dessutom står i åtnjutande av en informationsrätt<sup>59</sup> (Informationsrecht) i förhållande till offentliga tjänstemän. I regel modifieras denna informationsrätt i presslagarna genom ett antal undantag; t.ex. brukar förefintligheten av sekretessbestämmelser anges bland undantagsmomenten. Presslagarna brukar vidare stadga en skyldighet för pressen att i viss omfattning granska källorna<sup>60</sup> (s.k. Sorgfaltspflicht) I nästföljande bestämmelser följer vanligen föreskrifter rörande utsättande av upplysningar om ansvarig utgivare samt övriga bestämmelser om ansvarig utgivare.<sup>61</sup> Vidare brukar följande föreskrifter om avlämnande av pliktexemplar<sup>62</sup> och de avslutande bestämmelserna i en delstatlig presslag innehåller i det typiska fallet föreskrifter om sanktioner för brott mot de uppställda skyldigheterna.<sup>63</sup>

## 2.5 Frankrike

### 2.5.1 Konstitutionell och tryckfrihetsrättslig historik

Frankrike saknade under en lång period en grundlagsfäst rättighetskatalog. Mellan åren 1793 och 1946 innehöll ingen av de många franska grundlagarna som avlöste varandra någon hänvisning till 1789-års berömda rättighetsförklaring. I samband med införandet av 1946-års konstitution förklarades i dess preambel, att de fri- och rättigheter som slagits fast i 1789-års konstitution ”högtidligt bekräftades” Hänvisningen kom dock att få en högst oklar betydelse därigenom att det rådde tveksamhet kring huruvida rättighetslistan verkligen utgjorde en del av själva grundlagen. Vid införandet av 1958-års konstitution förblev läget oklart, men genom CC:s normprövning<sup>64</sup> kan rättighetskatalogen från 1789 idag sägas ha en central konstitutionell ställning. Från 1973 och fram t.o.m. 2000 har CC underkänt lagar som stridande mot rättighetslistan vid 174 tillfällen.<sup>65</sup>

---

<sup>57</sup> LPrG M-V 1 §, HPrG 1 §, LPrGSH 1 §.

<sup>58</sup> LPrG M-V 2 §, HPrG 2 §, LPrGSH 2 §.

<sup>59</sup> LPrG M-V 4 §, HPrG 4 §, LPrGSH 4 §.

<sup>60</sup> LPrG M-V 5 §, HPrG 6 §, LPrGSH 5 §.

<sup>61</sup> LPrG M-V 7, 8 §§. HPrG 8, 9 §§, LPrGSH 7, 8 §§.

<sup>62</sup> LPrG M-V 11 §, LPrGSH 12 §

<sup>63</sup> LPrG M-V 19-21 §§, HPrG 19-21 §§, LPrGSH 14-16 §§.

<sup>64</sup> Om denna verksamhet, se strax nedan.

<sup>65</sup> Nergelius, s. 23 f.

## 2.5.2 Normsystemet

Den idag gällande franska grundlagen (La constitution de 4 octobre 1958) kan, jämlikt art. 34, stiftas på två olika sätt. Den första metoden innefattar en process där beslut först fattas av parlamentets båda församlingar (nationalförsamlingen och senaten) utan krav på särskild majoritet: Beslutet skall därefter göras till föremål för folkomröstning. Den andra metoden för grundlagstiftning förutsätter initiativ från presidenten följt av beslut som fattas av parlamentet i gemensam kongress där tre femtedelar av de avgivna rösterna måste stödja förslaget för att det skall gå igenom. Någon folkomröstning krävs inte vid denna typ av grundlagstiftningsförfarande. Enkel lag stiftas av parlamentet (art 34) Om parlamentets båda församlingar inte kan enas, får nationalförsamlingen på regeringens begäran slutgiltigt fatta beslut i frågan (art 45) CC utgör Frankrikes normprövande organ och har därmed att pröva lagars förenlighet med konstitutionen. Detta sker dock endast *innan* lagarna promulgerats (art. 61) Det går inte att föra talan inför CC och några parter kan alltså inte uppträda inför institutionen. Därmed kan CC knappast betraktas som domstol i ordets vedertagna bemärkelse.<sup>66</sup> En lag som underkänts av CC får dock enligt art. 62 1 st.) varken promulgeras eller tillämpas och därmed kan CC sägas ha tillskrivits en mycket betydande roll i den franska lagstiftningsprocessen.

## 2.5.3 Tryckfrihetsregleringen på konstitutionell nivå

På den konstitutionella nivån, återfinns ett par tryckfrihetsrättsliga föreskrifter i 1789-års rättighetsförklaring. Själva grundlagstexten innehåller i övrigt ingen rättighetslista. Av artiklarna i 1789-års rättighetsförklaring är det artiklarna 10 och 11 som närmast är tryckfrihetsrättsligt relevanta. De lyder i turordning enligt följande:

”Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, meme religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l’ordre public établi par la loi”.

”La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l’Homme: tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l’abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi”.

Artikel 10 stipulerar, att ingen kan åtalas på grund av manifestation av åsikter, så länge manifestationen inte strider mot den allmänna ordningen såsom den är skyddad i lag. I artikel 11 fastslås vidare, att det fria utbytet av tankar och åsikter utgör en av människans dyrbaraste rättigheter. Varje medborgare har därför rätt att (bl. a) yttra sig genom att använda sig av det tryckta ordet förutom i undantagsfall som är angivna i lag.

---

<sup>66</sup> Jfr. Nergelius, s. 25.



## 2.5.4 Övrig tryckfrihetsrättslig reglering

De närmare tryckfrihetsrättsliga föreskrifterna finns i en särskild presslag från 1881.<sup>67</sup> Lagen består av 5 kapitel, varav det första innehåller bestämmelser om tryckeri- och förlagsverksamhet (art 1-4) Art. 1 innefattar ett portalstadgande som helt kort anger att pressen är fri. Det andra kapitlet innehåller bestämmelser som gäller den periodiska pressen (art 5-14), för att något exemplifiera innehållet kan nämnas art. 5 som stadgar censurförbud. Det tredje kapitlet (art. 15-22) innefattar regler om affischering. Exempelvis behandlar art. 15 förbud mot enskild affischering på offentliga anslagstavlor. Kapitel 4 och 5, som innefattar presslagens flesta artiklar, handlar om brott begångna genom tryckta skrifter respektive processuella bestämmelser. När det gäller den straffrättsliga regleringen i fjärde kapitlet (art. 23-41) märks att de omfattande reglerna om olika former av uppvigling (art. 24) på flera ställen hänvisar till närmare begreppsdefinitioner i den allmänna strafflagen (code pénal) I den processrättsliga regleringen i femte kapitlet (art. 42-68) återfinns exempelvis föreskrifter om preskriptionstid för brott begångna genom tryckt skrift, som i Frankrike är tre månader från dagen för skriftens publicering (art. 65-1)

## 2.6 Något om det tryckfrihetsrättsliga skyddet i EKMR

Som kortfattat kommenterades i terminologiavsnittet, samt i inledningen till detta kapitel, regleras tryckfrihetsrätten även i några folkrättsliga rättskällor. För de europeiska ländernas del faller det sig naturligt att särskilt inrikta uppmärksamheten på den skyddsreglering som finns i EKMR.<sup>68</sup> Samtliga stater som ratificerat konventionen är folkrättsligt förpliktade att följa konventionsregleringen och en person som för egen del<sup>69</sup> anser sig ha fått sina konventionsstadgade rättigheter kränkta kan stämma medlemsstaten inför Europadomstolen, som har sitt säte i Strasbourg. För att Europadomstolen skall sakpröva ett inkommet mål krävs dock att den klagande har uttömt alla inhemska rättsmedel. Om domstolen finner att kränkning av konventionsstadgade rättigheter föreligger, kan klaganden tilldömas s.k. gottgörelse enligt art. 41. I art. 10 regleras yttrandefrihetsrätten, och som utvecklats i kap 1 får tryckfriheten läsas in som en del av detta vidare begrepp. Artikel 10 har följande lydelse;

”1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna

---

<sup>67</sup> La loi sùr la presse du 29 juillet 1881. Version consolidée au 7 mars 2007.

<sup>68</sup> För en ingående redogörelse för EKMR, se t.ex. Danelius.

<sup>69</sup> Personlighetskravet innebär att Europadomstolen aldrig sakprövar klagomål som enbart formulerats som påståenden om nationella rättsakters oförenlighet med EKMR.

artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biograföretag.

2. Eftersom utförandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.”

Europadomstolen har i sin omfattande praxis framhållit, att yttrandefriheten utgör en av de väsentligaste grundvalarna för ett demokratiskt samhälle. Vidare har domstolen framhållit att yttrandefriheten också skall anses omfatta information och idéer som kränker, chockerar eller stör staten eller någon del av befolkningen.<sup>70</sup> Detta uttalande ger osökt det allmänna intrycket, att den yttrandefrihet som stadgas i p. 1 skall mätas efter generösa ramar.<sup>71</sup>

## 2.7 Sammanfattande kommentar om den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen

Den inledande beskrivningen av det svenska tryckfrihetsrättsliga regelverket behandlade till största delen bestämmelser av grundlags karaktär. I RF finns kortfattade bestämmelser om tryckfriheten och dessa grundläggande regler kompletteras av en mycket utförlig grundlagsreglering i TF. I mycket grova drag kan sägas att regleringen i TF omfattar handlingsoffentligheten, gränserna mellan tryckfrihetens lagliga bruk och olagliga missbruk och de centrala delarna av tryckfrihetsprocessrätten. Vidare framgick att den danska, franska respektive tyska grundlagen också innefattar regler som gäller tryckfriheten, men dessa konstitutionella rättsregler inskränker sig till att endast i några få meningar ange ett fåtal mycket allmänt formulerade allmänna principer. Detaljreglerna avseende tryckfrihetsrättens specialområden får, för jämförelseländernas del, sökas i olika lagar längre ned i författningshierarkierna. Allmänna tryckfrihetsrättsliga frågor regleras i Danmark, Tyskland och Frankrike i särskilda presslagar och de straffrättsliga bestämmelserna får sökas i de allmänna strafflagarna. Denna regleringsmodell har för jämförelseländernas vidkommande förelegat alltsedan statsbildningarnas konstitutioner bildades, för Danmarks del 1849, för Tysklands del 1871 och för Frankrikes del, med någon modifikation, sedan 1789. Denna hitintills tämligen okomplicerade jämförelse ger

<sup>70</sup> Se t.ex. Handyside mot Förenade Konungariket.

<sup>71</sup> För en utförlig redogörelse för Europadomstolens praxis på yttrandefrihetsrättens område, se Danelius s. 305 ff.

måhända det spontana intrycket att stora delar av jämförelseländernas tryckfrihetsrättsliga bestämmelser inte äger mer beständighet än att ändringar kan komma till stånd genom enkla majoritetsbeslut i folkförsamlingarna.

Det kan kanske vara frestande att dra slutsatsen att den svenska rättsordningen i större utsträckning än någon annan stat vinnlagt sig om att skydda tryckfriheten, då *det svenska grundlagsskyddet för denna rättighet är så detaljerat*. Av de kortfattade redogörelserna framgick emellertid också att det finns avsevärda skillnader i ländernas konstitutionella strukturer på ett mer generellt plan. Dessa olikheter är ämnade att komplicera undersökningen av hur den svenska tryckfrihetsrättsliga regleringen står sig i förhållande till sina utländska motsvarigheter. Till en början skall uppmärksammas att de olika ländernas grundlagar uppställer varierande förutsättningar för grundlagsändringar. I Sverige förutsätter en grundlagsändring ingen obligatorisk folkomröstning, vilket däremot är ett absolut krav i Danmark. Även i Frankrike är folkomröstningsinstitutet relativt nära kopplat till grundlagstiftningsförfarandet. Det är också påfallande att ändringar av den svenska grundlagen endast förutsätter enkel riksdagsmajoritet och något krav på minsta antal röstande riksdagsledamöter uppställs inte. Den tyska grundlagen förutsätter i motsats härtill kvalificerad majoritet i folkförsamlingen för att grundlagsändring skall kunna komma till stånd.

Om stabiliteten i de olika staternas grundlagar, uttryckt i termer av förutsättningar för att få till stånd ändringar, ställs i jämförelse med varandra inställer sig frågan om det överhuvudtaget är adekvat att jämföra den svenska grundlagen med dess utländska motsvarigheter. Sveriges grundlag har, som kommer att framgå av de kommande kapitlen, genom åren underkastats oräkneliga ändringar medan Danmarks grundlag har bestått oförändrad till lydelsen sedan 1953. Tysklands konstitution har visserligen ändrats på en del punkter sedan 1949, men många av dessa ändringar genomfördes tidigt som en följd av att det rått extraordinära omständigheter vid tiden för själva tillkomsten. Det märktes vidare att det i Sverige inte finns något författningsprövningsinstitut som är jämförbar i förhållande till den tyska BVerfGE eller det franska CC. Den tyska författningsdomstolen kan när som helst underkänna en ordinarie lag som författningsstridig vilken därigenom blir ogiltig och det franska författningsprövningsinstitutet har behörighet att underkänna en lag som författningsstridig vid själva lagstiftningsprocessen, men inte senare. Den normprövningsmakt som grundlagen tillskriver svenska domstolar och myndigheter är enligt grundlagstextens ordalydelse mycket begränsad och tillämpas i praktiken mycket sällan. I detta avseende verkar det föreligga en viss likhet mellan svenska och danska förhållanden, då författningsprövningsinstitutet även i Danmark tillämpas sparsamt. Näst den författningsprövningsrätt som RF tillskriver svenska domstolar och myndigheter, utgör lagrådsprövningen det institut som är av intresse när det gäller frågor om den svenska grundlagens status i förhållande till rättsregler av lägre rang. Lagrådets roll förefaller emellertid utan tvekan svag, då dess

utlåtanden saknar bindande verkan för den lagstiftande makten. Det skall också anmärkas att lagrådsgranskningen enligt RF:s ordalydelse inte ens utgör ett obligatoriskt moment vid grundlagstiftningsförfarandet. Om TF dessutom betraktas i ljuset av den allmänna definition av konstitutionsbegreppet som beskrevs i avsnitt 1.3.2 framträder också en del i olika grad påfallande avvikelser. Den svenska grundlagen uppfyller naturligtvis det grundläggande konstitutionskriteriet genom att inta positionen som ”höchstrangige Recht” i den svenska normhierarkin, men därefter tycks en rad tveksamheter följa. Huruvida reglerna om ändring av den svenska grundlagen försäkrar grundlagen tillräcklig stabilitet för att den med rätta skall kunna betraktas som en konstitution, framstår som diskutabelt. Som kommer att framgå av redogörelsen i kapitel 4, har ändringarna i TF varit otaliga. Det framstår med andra ord som osäkert huruvida den svenske lagstiftaren varit framgångsrik i konsten att skapa en god blandning av *stabila* och flexibla rättsregler.<sup>72</sup>

TF:s mest flagranta avvikelse i förhållande till det allmänna konstitutionsbegreppet visar sig kanske ändå på det materiella planet. Det kan t.ex. ifrågasättas huruvida regleringen av tryckfrihetsbrotten, straffsattserna för dessa och förutsättningarna för tryckfrihetsrättegången är materia som kan klassificeras som saker som hör under begreppet ”grundvalarna för rikets styrelse”. Iakttagelsen kan så här långt litet tillspetsat och mycket förenklat sammanfattas med att den svenska tryckfrihetsregleringen idag utgör ett semikonstitutionellt mastodontverk, medan utländska grundlagsfästa tryckfrihetsregler snarast gör skäl för att beskrivas som kortfattade, men stabila, principstadganden. Även om skillnaderna mellan den svenska tryckfrihetsregleringen och dess utländska motsvarigheter nog, åtminstone vad gäller formen, med rätta kan anses som tämligen ansevärd har redogörelsen även berört en väsentlig likhet. Likheten består i att såväl Sverige och Danmark som Tyskland och Frankrike står under Europadomstolens jurisdiktion, vilket gör att samtliga av de jämförda staterna har att följa det skydd för tryckfriheten som kan härledas ur den vaga artikeln om yttrandefrihet som finns i EKMR. Europadomstolen har i sin praxis bl.a. uttalat att yttrandefriheten fyller en mycket central roll i ett demokratiskt och öppet samhälle. Den yttrandefrihetsrättsliga reglering som utgörs av EKMR med tillhörande praxis kan sägas utgöra ett folkrättsligt grundskydd för människorna inom de berörda staternas territorier.

---

<sup>72</sup> Jfr. Tilch s. 915; ”Die Kunst der V.-Gebung besteht in einer richtigen Mischung zwischen starren und flexiblen Normen.” Se vidare under not. 12.

# 3 Den svenska grundlagens respektive tryckfrihetsrättens parallella framväxt

## 3.1 Något om det svenska grundlagsinstitutets tidigaste historia

I samband med den svenska statsmaktens accelererande framväxt, från 1400-talet och framåt, blev det vedertaget och självfallet alltmer betydelsefullt att förhållandet mellan den styrande och alltmer inflytelserika kungamakten å ena sidan samt menigheten å andra sidan, reglerades och sattes på pränt i någon form av dokument. De rättsakter som sålunda upprättades och som under 1700-talet började benämnas fundamentallagar kan, i vart fall med hänsyn till dess materiella innehåll, betraktas som tidiga former av konstitutioner. I 1442-års landslag ingick t.ex. en konungabalk där det bl.a. stadgades att alla invånare var skyldiga konungen lydning ”effter Laghom”. 1611 tillkom den första svenska s.k. fundamentallagen<sup>73</sup> i form av 1611-års konungaförsäkran vari ganska utförligt beskrevs, förutom vissa medborgerliga rättigheter och skyldigheter, tillvägagångssättet för stiftande av lag. 1634 tillkom den första regeringsformen, som i likhet med 1611-års konungaförsäkran reglerade förhållandet mellan staten, kyrkan och menigheten. Vid 1680-års riksdag förklarades att konungen inte längre var bunden av regeringsformen, vilket markerade inledningen på det karolinska enväldet.<sup>74</sup> Med andra ord inleddes en period som kan beskrivas som ett avbrott i framväxten av ett styrelseskick efter mer konstitutionella principer.

Genom 1720-års regeringsform återställdes det svenska styrelseskicket till att utgå från grundlagen. Konungens befogenhet att styra riket kom nu att beskäras avsevärt. I regeringsformen fanns en föreskrift om att den styrande makten inte fick utövas i strid mot riksrådets uppfattning. Samtidigt tillskrevs lagstiftningsmakten enbart ständerna. 1720-års regeringsform avlöstes av 1772-års regeringsform, vilken innebar att konungen avsevärt stärkte sitt grepp om såväl styrelsemakt som lagstiftningsmakt. Genom 1789-års förenings- och säkerhetsakt avskaffades rådet liksom ständernas initiativmakt och konungen tillskrevs rätten att på eget bevåg starta anfallskrig. Det gustavianska enväldets sammanbrott 1809, markerade början på en ny och avsevärt stabilare period i Sveriges konstitutionella historia. En ny regeringsform antogs och denna kom att gälla fram till och med 1974. 1809-års RF kommer att redogöras för närmare under 3.4.2. nedan.

<sup>73</sup> Om fundamentallagsbegreppets framväxt, se Modéer s. 70 ff.

<sup>74</sup> Ib. s. 95.

I Stadsfästelseresolutionen till 1734-års lag angavs att ständernas valakt, konungaförsäkringen, regeringsformen och riksdagsbesluten skulle ”såsom en av konung och ständer angående regeringssättet antagen fundamentallag böra skattas och anses”. Trots denna förklaring var fundamentallagsbegreppet under en lång tid ingalunda oomstritt i Sverige, inte minst under 1700-talet. Bland ständerna rådde förvirrande meningsskiljaktigheter, dels kring vilka rättsakter som var att betrakta som fundamentallagar och dels beträffande fundamentallagarnas rättsliga karaktär.<sup>75</sup> I den statsvetenskapliga doktrinen förekom utläggningar om vad som egentligen skiljde grundlagarna från övriga lagar.<sup>76</sup> I stora sekreta deputationen uttalade lantmarskalken att *contactus fundamentalis* allenast utgjordes av ständernas valakt genom vilken Sveriges krona förlänades Adolf Fredrik emot de villkor som ständerna själva föreskrivit. Konungaförsäkran var däremot, enligt lantmarskalken, en lag bland andra som ständerna ägde makt att råda över. Även regeringsformens status som fundamentallag ställdes på sina håll ifråga.<sup>77</sup> Efter Adolf Fredriks död framförde ofrälse uppfattningen att konungaförsäkran utgjorde konungens personliga förbindelse och därmed endast var grundlag under konungens livstid. Adeln motsatte sig denna uppfattning, men utfallet av meningsskiljaktigheten blev att konungaförsäkringen inte upptogs som fundamentallag.<sup>78</sup>

Av de aktstycken som uppräknades i stadfästelseresolutionen till 1734-års lag, blev endast regeringsformen utan reservation erkänd som grundlag. Vid riksdagen 1751-52 utmönstrades valakten ur fundamentallagskretsen och 1771 förklarades konungaförsäkran som endast en temporär grundlag. I en systematisk framställning av statsskicket från år 1768 benämndes riksdagordningen och regeringsformen ”egentliga fundamentallagar” medan valakten, konungaförsäkran och riksdagsbeslut rubricerades som ”fundamentallagar i gemen”.<sup>79</sup> Sammanfattningsvis kan konstateras att det svenska grundlagsbegreppet under 1700-talet inte hade nått någon fast avgränsning. Uppfattningarna om vilka rättsakter som skulle betraktas som rikets fundamentallagar varierade liksom meningarna om vilket förfarande som krävdes för att ändra innehållet i en fundamentallag.

---

<sup>75</sup> Se Lagerroth mfl, s. 221 ff.

<sup>76</sup> Ib. s. 222.

<sup>77</sup> Ib. s. 221 f.

<sup>78</sup> Ib. s. 227 f.

<sup>79</sup> Ib. s. 229.

## 3.2 1766-års TF - dess bakgrund, tillkomst och faldnadstid

Det är på det hela taget oegentligt att tala om tryckfrihet när det gäller att beskriva perioden mellan boktryckarkonstens ankomst till Sverige (1480-talet) och tillkomsten av Sveriges första tryckfrihetsförordning år 1766. Från tiden då den svenska statsmakten tog form fram till frihetstidens dagar var boktryckarna flitigt påpassade. 1526-års ingripande mot Biskop Brasks tryckeri i Söderköping brukar i litteraturen anges som den svenska statsmaktens första ingrepp mot boktryckeriverksamheten. 1539 utkom ett kungligt påbud om att allt som var tänkt att erbjudas allmänheten skulle granskas och godkännas av konungen. Den 5 juli 1684 utgavs en kunglig förordning innehållande en sammanställning av alla dittills utfärdade regler rörande boktryckeriverksamhet. Förordningen stadgade bl.a. att endast skrifter som passerat censurskontrollen och försetts med stämpeln ”Imprimatur” fick utges. Bestämmelserna angavs vara avsedda att skydda inre lugn i riket, bevara goda förhållanden till utlandet och behålla religionens enhet. Domstolarna var inte involverade i prövningen av vad som fick tryckas, utan dessa granskningsgöromål sköttes på administrativ väg antingen direkt av regeringen eller via censursämbetet.<sup>80</sup>

Under mitten av 1700-talet fick liberalt färgade idéer allt starkare fotfäste i det svenska politiska etablissemangen och detta utgjorde självfallet en mycket viktig komponent i upptakten till den process som ledde fram till antagandet av 1766-års tryckfrihetsförordning. I riksdagen märktes främst mösspartiets två främsta ideologer, Anders Nordencrantz (1697-1772) och Anders Chydenius (1729-1803), som båda gick till hårt angrepp mot censuren som de menade var ägnad att lägga band på vetenskapen. Dessutom menade de att undertryckandet av det fria ordet hade lett till att de styrande hölls okunniga om tillståndet i riket vilket i sin tur ansågs ha lett till ett tillstånd där överheten saknade förutsättningar att fatta välgrundade beslut. Samtidigt som Nordencrantz och Chydenius framgångsrikt lyckades övertyga ständerna om nyttan av en generös tryckfrihet, innehade Niklas von Oelrich (1699-1770) censursämbetet och gjorde sig känd för att göra stora pengar på att släppa igenom osedvanligt många skrifter. Nordencrantz 700-sidiga skrift *En Vördsam föreställning*, som innehöll ett kapitel om tryckfriheten, lär ha spritts till samtliga riksdagsledamöter och samtidigt växte sig oppositionen mot det utbredda maktmissbruket stark.<sup>81</sup> Influenser från utlandet kom naturligt nog från upplysningsfilosofins Frankrike, men förhållandena i Kina användes också som mönsterexempel i den tryckfrihetsvänliga argumentationen.<sup>82</sup>

För att i korthet sammanfatta det materiella innehållet i 1766-års TF, kan till en början noteras att censuren avskaffades genom förordningen samtidigt

---

<sup>80</sup> Funke, s. 20.

<sup>81</sup> Ib. s. 22.

<sup>82</sup> Se Löjtnanten friherre Gustaf Cederströms memorial om tryckfriheten, daterat Stockholm den 13 mars 1765.

som granskningen av importerade böcker beskars avsevärt. Vidare kunde konfiskationer av skrifter av inte längre äga rum utan rättegång. Tryckfrihetsförordningen innehöll också en bestämmelse om allmänna handlingars offentlighet. Lagen innehöll särskilda ansvarighetsregler enligt vilka författaren var ansvarig för vad som trycktes medan tryckaren endast kunde hållas ansvarig i det fall författaren var okänd.<sup>83</sup> 1766-års TF gick ganska långt i att reglera vissa detaljfrågor knutna till publicistisk verksamhet. Exempelvis angavs i 1-3 §§ vad som var förbjudet att skriva och trycka och det angavs även vissa straffsatsar. 4 § reglerade boktryckarens skyldighet att avge ett antal pliktexemplar till vissa institutioner. I anslutning till dessa föreskrifter fanns regler om sanktioner vid överträdelse av påbudet.<sup>84</sup> I litteraturen har framhållits att 1766-års tryckfrihetsförordning var unik i världen i och med att den fick grundlagsstatus och därmed blev en del av den svenska författningen.<sup>85</sup>

Införandet av 1766-års TF medförde att utgivningen av allehanda trycksaker blev riklig samtidigt som den politiska debatten blev alltmer livlig. Under femårsperioden 1761-65 skall antalet i riket nytillkomna periodiska skrifter ha uppgått till 15, vilket kan jämföras med femårsperioden 1766-70, då antalet skall ha uppgått till 70.<sup>86</sup> Den nyvunna friheten gynnade naturligtvis inte bara utgivare av politiska skrifter, utan gav även utgivare av diverse skvaller- och skandalblad att verka någorlunda obehindrat.<sup>87</sup> Den frihet som 1766-års TF gav blev emellertid av kort varaktighet. Genom 1772-års RF upphävde konungen alla tidigare utfärdade fundamentallagar, vilket gjorde att rättsläget rörande tryckfriheten blev oklart. 1774 infördes en ny tryckfrihetsförordning som bl.a. innebar att handlingsoffentligheten beskars och dödsstraff infördes för missfirmelse av regeringsformen och konungaförsäkran. Svea hovrätt hade sedan 1773 avslagit varje inkommen begäran om att få ut rättegångshandlingar vilket domstolen motiverade med att TF inte gällde då den kunde anses strida mot värdigheten hos konungens ämbetsmän.<sup>88</sup> 1774-års TF kom under de kommande åren att kompletteras med en rad olika påbud som på olika sätt beskar tryckfriheten ytterligare. Exempelvis infördes 1785 ett privilegiesystem avseende boktryckerier.<sup>89</sup> Statistiken över antalet nytillkomna periodiska skrifter visar att den uppåtgående tendensen började mattas av under femårsperioden 1771-75, då antalet uppgick till 55 för att under nästa femårsperiod (1776-80) ha nedgått till 25. Statistiken för de kommande åren fram t.o.m. 1810 åskådliggör att det i genomsnitt tillkom endast omkring 28 periodiska skrifter per femårsperiod.<sup>90</sup>

---

<sup>83</sup> Funce, s. 24 f.

<sup>84</sup> Se Häthén mfl. där det finns ett utdrag av TF 1766 på s. 147 ff.

<sup>85</sup> Funce, s. 25.

<sup>86</sup> Nyman, s. 63.

<sup>87</sup> Funce, s. 25.

<sup>88</sup> Ib, s. 25.

<sup>89</sup> Ib, s. 26.

<sup>90</sup> Nyman, s. 63, 143.



## 3.3 1809-12 Tiden för tryckfrihetens renässans

### 3.3.1 Några kommentarer om den rättsvetenskapliga utvecklingen och förhållningssättet till rättskällornas systematisering under 1800-talet

Tiden mellan 1809-12 kan betraktas som den tid under vilken den moderna svenska tryckfrihetsrätten inrättades. Riket fick, jämte en ny regeringsform, en särskild grundlag som i mycket stor detalj reglerade tryckfrihetsrättsliga frågor. 1812-års tryckfrihetsförordning skulle komma att bestå i över 100 år tills den avlöstes av ett nytt lagverk som i mångt och mycket var lik sin föregångare. Genom det tidiga 1800-talets grundlagar blev den svenska konstitutionella rätten säregen redan från begynnelsen. Arvet från 1700-talet och den händelseutveckling respektive det bistra rättsvetenskapliga klimat som beskrivits ovan hade naturligtvis betydelse för de fortsatta tilldragelserna på de offentlig- och tryckfrihetsrättsliga områdena under 1800-talet. För att bättre förstå utvecklingen bör något nämnas om några mer övergripande rättshistoriska aspekter med avseende på båda seklen. Det är särskilt lagstiftarens grad av medvetenhet om rättskällornas systematisering som tilldrar sig intresse i detta sammanhang. 1700-talet har beskrivits som något av en skymningsperiod i svensk rättsvetenskaplig historia. Den merkantilistiska politik som utmärkte större delen av seklet, ledde till att landets juridiska fakulteter förde en närmast tynande tillvaro i avsaknad av statliga anslag. Antalet juristprofessorer var litet samtidigt som censurlagstiftningen lade band på den akademiska verksamheten.<sup>91</sup> 1700-talets rättskällor utgjordes ofta av tämligen röriga lapptäcken, där rättsregler av vitt skilda karaktärer förekom i svåröverskådliga blandningar. 1734-års lag brukar beskrivas som kasuistisk och den saknade dessutom en övergripande systematik.<sup>92</sup>

1800-talet har, i motsats till 1700-talet, i litteraturen beskrivits som något av en storhetstid för rättsvetenskapen.<sup>93</sup> Den positiva utvecklingen under 1800-talet kan åskådliggöras bl.a. med den ökade utgivningen av rättsvetenskapliga skrifter och det växande idéutbytet mellan rättsvetenskapsmännen. Att det statliga trycket började utkomma genom riksdagen 1809-10 bidrog säkerligen också till det ökade intresset för rättsvetenskapliga frågor. 1800-talet präglades också av en strävan att råda bot på den brist på systematik som rådde ifråga om de gamla, alltjämt gällande, rättskällorna. Det tidiga 1800-talets lagstiftare riktade mycket hård

---

<sup>91</sup> Modéer, s. 150 och 155 f.

<sup>92</sup> Ib, s. 109.

<sup>93</sup> Ib, s. 157 ff.

kritik mot den ordning som rådde i 1734-års lag. Till 1809-års grundlagsriksdag utarbetade lagutskottet, under ledning av Johan Holmbergsson<sup>94</sup>, ett betänkande om ”lagarnas utskiljande, förenklande och förbättring”. I betänkandet märks inte minst, att problem gällande *gränsdragningen* mellan lagar och ekonomiska förordningar förs på tal. Gränsdragningen mellan dessa två författningsnivåer, som reglerades i RF 87 resp. 89 §§<sup>95</sup>, diskuterades även i ständerförsamlingarna. I bondeståndets protokoll från den 6 april 1809 framförs t.ex. önskemålet att ansvariga utskott ”måge genomgå Byggnings- och Handels-Balkarne, och anteckna de ställen deruti, hwilka såsom Oeconomie Författningar böra från Civil- och Criminal Lagar skiljas[...]”<sup>96</sup> Utskottet fick ständernas gehör för sina synpunkter och det tillsattes en lagkommitté med uppgift att utarbeta ett förslag till en allmän civillag respektive ett förslag till allmän kriminallag.<sup>97</sup> Även om lagförslag utarbetades gjorde sig trögheten i förändringsprocessen dock gällande genom att ständerna inte var benägna att godta allt för stora förändringar i förhållande till vad som tidigare hade varit.

### 3.3.2 1809 - den nya svenska grundlagsordningen bildas

Sedan Gustaf IV Adolf<sup>98</sup> abdikerat från den svenska tronen, var det gustavianska enväldets epok till ända och tiden var inne för att rita upp riktlinjerna för Sveriges framtida styrelse och statsskick. De grundlagar som tillkom i samband med 1809-års statsvälvning, skulle komma att tillsammans utgöra fundamentet för det svenska statsskicket för en mycket lång tid framöver. Ständerna tillsatte i mars 1809 en kommitté med uppdrag att utarbeta ett förslag till en ny grundlag. Arbetet med att framställa förslaget fortskred mycket snabbt. Efter två veckors arbete i grundlagskommittén, förelåg ett memorial med tillhörande förslag på en ny konstitution för Sverige. I grova drag utgick förslaget från att de olika slagen av statlig maktutövning skulle fördelas mellan Konungen, ständerna och domstolarna. Dessa olika maktutövande institut avsågs att på olika sätt bringas att kontrollera varandra för att förebygga maktmissbruk och företagande av egennyttiga åtgärder. Det är påfallande hur grundlagskommissionen inarbetar *folkuppfattningen* som en central faktor vid utövandet av statmakten. Utskottet omskriver den yttrade nationalviljan som en mäktig och återhållande kraft, som tidigare varit belagd med ”förhatliga fjättrar” och vars nedtryckande ”under en allmän nationens

<sup>94</sup> (1764-1842) Lagutskottets sekreterare, från 1811 professor i allmän lagfarenhet i Lund. Se Modéer, s. 183.

<sup>95</sup> RF 87 § reglerade ordningen för stiftande, förändring och upphävande av civil- kriminal- samt kyrkolag. RF 89 § fastslog ordningen för avgörande av frågor gällande förändring, förklaring och upphävande av lagar och författningar rörande rikets allmänna hushållning mm. Förfarandet enligt 87 § var mer omständligt än den process som reglerades i 89 §. Exempelvis förutsatte 87 § att lagutskottet skulle höras innan frågan avgjordes, medan något sådant krav inte uppställdes för de frågor som sorterades under 89 §.

<sup>96</sup> Bdp 1809-10 band 10, s. 236 f.

<sup>97</sup> Ib, s. 182 f.

<sup>98</sup> (1778-1837) Konung av Sverige 1792-1809.

dvala, fört detta välde till ytterligheten av egensinniga beslut och nyckfulla anspråk.” Den allmänna opinionen upplyfts i memorialet som en del av det statliga beslutsfattandet, på sina håll i närmast nationalromantiska ordalag; ”Då höjde sig till Fäderneslandets räddning den hwilande Svenska individuella kraften, men förr kunde den icke höja sig, än sedan en allmän nöd och allmänt insedda faror skapat ett allmänt tankesätt, som nu yrkade högt och samfällt en länge förut hemligen och enskildt önskad Styrelseförändring.” Avslutningsvis erinrade utskottet i sitt memorial, att en förordning om allmän tryckfrihet ännu återstod att bli utarbetad.

### **3.3.3 Normgivningsreglerna och normhierarkin enligt 1809-års RF**

Genom 85 § i 1809-års RF förlänades regeringsformen, riksdagsordningen, successionsordningen och förordningen om allmän tryckfrihet karaktären av rikets grundlag. Den närmare innebörden av grundlagsbegreppet framgick av 81 §, vari stadgades ordningen för ändring och upphävande av grundlag. För att rubba grundlagen förutsattes, enligt 81 §, till en början förslag från konungen eller konstitutionsutskottet, konungens och alla riksståndens sammanstående beslut. Det senare beslutet fick inte fattas på den riksdag då förslaget framlagts, utan först vid nästföljande riksdagen och för att ändringsbeslutet skulle betraktas som antaget förutsattes bifall från samtliga stånd. Stiftandet av vanlig lag<sup>99</sup> förutsattes ske genom gemensamt beslut av konungen och ständerna och härför krävdes endast ett beslut. Det krävdes samtycke mellan konungen och ständerna vilket framgick av satsen; ”Ej må konungen utan rikens ständers samtycke, och icke ständerna utan konungens, någon ny lag göra eller gammal avskaffa.” Som rikets ständers beslut räknades tre ständs mening och för det fall två stånd stod mot två skulle frågan anses förfallen. Lagtexten från 1809 ger intrycket att förutsättningarna för grundlagsändringar var klara. Omständigheterna vid antagandet av 1812-års TF tyder dock på att så inte fallet i verkligheten. I själva verket rådde en stor osäkerhet beträffande tolkningen av de nyligen antagna grundlagsparagraferna. Som kommer att redogöras för närmare nedan antogs en ny TF 1812 vilket förefaller ha skett utan att RF:s bestämmelser om grundlagsändring åtföljdes.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Stadgandet utgår från begreppen ”allmän civil- och kriminal- samt kyrkolag”.

<sup>100</sup> Se tex. Nyman, s. 231.

### 3.3.4 Tryckfrihetsregleringen i 1809-års RF respektive 1810-års TF

Att 1809-års grundlagsfäder fäste stor vikt vid tryckfriheten, märktes inte enbart genom att ämnet blev föremål för reglering i en särskild lag som definierades som grundlag i 85 § RF. Ett antal stadganden med relevans till tryckfrihetsrätten inarbetades även i 1809-års RF. I 86 § definierades tryckfriheten med orden; ”varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter; att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider emot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.” Vidare stipulerades i samma lagrum att; ”Alla handlingar och protokoll i vad mål som helst, de protokoll undantagne, som uti statsrådet och hos konungen i ministeriella ärender och kommandomål föras, må ovillkorligen genom trycket kunna utgivas. Ej må tryckas banko- och riksgäldsverkens protokoll och handlingar rörande ärender, vilka böra hemliga hållas”. I 108 § RF stadgades vidare att ständerna vid varje riksdag skulle tillsätta en särskild tryckfrihetskommitté med uppgift att på författares eller boktryckares begäran lämna yttrande över huruvida skrift kan bli föremål för åtal enligt tryckfrihetslagen.

Som anmärktes avslutningsvis under 3.3.2 hade grundlagsfäderna redan 1809 uttryckt målsättningen att en särskild grundlag om tryckfriheten skulle stiftas. Förutom den kommitté som utarbetade den nya regeringsformen, hade tillsatts en särskild kommitté med uppdraget att utforma en ny tryckfrihetsförordning. Kommitténs förslag<sup>101</sup> rymde 9 mycket omfattande paragrafer. Till en början gavs föreskrifter om de gamla tryckfrihetslagarnas upphörande (1§) och vidare censurbestämmelser (2§) brottskatalog (3§) offentlighetsprincipen med dess undantag, dvs. sekretessregler (4§) själva yttranderätten (5§) författares upphovsrätt (6§) författares anonymitet (7§) rättegångsbestämmelser (8§) och slutligen vissa förfaranderegler (9§) som förtjänar särskilt omnämnande i sammanhanget. Den föreslagna 9 § stadgade, att tryckfrihetskommitténs utlåtande skulle inhämtas i händelse av osäkerhet om lagens rätta tillämpning. Kommitténs formulering i början av paragrafen uppenbarar tydligt avsikten med den skisserade tryckfrihetslagstiftningen; den skulle vara uttömmande.<sup>102</sup>

Kommittéförslaget omarbetades av konstitutionsutskottet under iakttagande av bl.a. anmärkningar som ständerna fört fram. Utskottets förslag var i fråga om detaljgrad inte mindre långtgående än kommittéförslaget. De huvudteman som avhandlats i tryckfrihetskommitténs förslag blev även behandlade i förslaget från konstitutionsutskottet. För att exemplifiera detaljgraden i konstitutionsutskottets förslag kan nämnas att mer eller mindre precisa bötesbelopp angavs i brottskatalogen i 3 §.

<sup>101</sup> Återges i adp 1809 band 3 s. 1233-1260.

<sup>102</sup> 9 §. ”Skulle emot förmodan, något som till dessa ämnen höra kan, finnas i denna Författning icke nog tydeligen utstakadt eller uttryckt, och tvekan om Lagens rätta tillämpning derigenom hos Domaren uppstå [...]”

Utskottsförslaget diskuterades av ständerna, men meningsutbytet kom i mycket begränsad omfattning att handla om detaljgraden. I ett par anföranden i adels- respektive prästeståndet kritiserades dock grundlagsförslaget för att vara allt för vidlyftigt. En ledamot i adelsståndet, menade att förslaget var en ”vidlyftig filosofisk avhandling med tvivelaktig överensstämmelse gällande den form som hittills givits åt svenska lagen”. Ståndsledamoten menade vidare att man borde ha strävat efter att göra grundlagen begriplig för alla medborgare och anförde därför att lärda uttryck, invecklade meningar och överflödiga tillsatser borde ha uteslutits ur den föreslagna lagtexten. Vissa regler, t.ex. de som reglerade censur och uppsikt i anknytning till akademien, borde enligt ledamoten istället ha inrymts i akademiernas regelsamlingar.<sup>103</sup> I prästeståndet uttalade en ledamot, att han inte var så mycket emot själva principerna i förslaget men däremot dess ”form och stil”. Ledamoten exemplifierade kortfattat genom att omnämna rättegångs- och straffbestämmelserna som alltför vidlyftiga.<sup>104</sup> Överlag bemöttes förslaget mycket positivt. Utskottets sorgfälliga bemödande lovordades i bondeståndet och det uttalades att tryckfriheten var ett grannliga och för den allmänna upplysningen centralt ämne. Dessa lovordande tongångar märktes även tydligt i de övriga stånden.

### 3.3.5 1812-års TF

1810-års TF kom redan 1812 att ersättas av en ny tryckfrihetsförordning, som till största delen gjordes identisk i förhållande till den knappt två år gamla föregångaren.<sup>105</sup> Den största materiella nyheten i 1812-års TF utgjordes det nytillkomna stadgandet om den s.k. indragningsmakten, som i korta drag innebar att vissa myndigheter gavs möjlighet att belägga olämpliga skrifter med kvarstad. Denna inskränkning i tryckfriheten hade föranletts av den alltmer spridda uppfattningen, att det sedan tillkomsten av 1810-års TF i allt för stor omfattning förekommit att tryckfriheten blivit föremål för samhällsskadligt missbruk.

Propositionen angående den nya grundlagen lades den 26 maj 1812. KU avgav lagförslaget till ständerna den 20 juni och konungens stadfästelse av den nya grundlagen daterades den 16 juli samma år. Det kan alltså konstateras att det mellan propositionens avläggande och stadfästelsen av den nya tryckfrihetslagen inte dröjde mer än knappa två månader. Som redogjordes för i det föregående, stipulerade 81 § RF i huvudsak att ändring av grundlag inte fick ske förrän frågan röstats igenom med två likalydande beslut vid två riksdagar. 1810-års TF ersattes alltså av en ny grundlag efter endast ett riksdagsbeslut, vilket självfallet föranleder frågan hur den lagstiftande församlingen resonerade beträffande 81 §. I litteraturen har kommenterats att det ”olagliga” tillvägagångssättet på ett nödtorftigt sätt hade försvarats av regeringen genom hänvisning till vissa ändringsförslag

<sup>103</sup> Adp 1809 band 4, s. 4170 ff.

<sup>104</sup> Prp 1809 band 4, s. 120.

<sup>105</sup> Ett illustrerande utdrag ur 1812-års TF finns i bilaga A.

som bringats att vila under 1810. Påtryckningar från den dåvarande konungen Karl Johan sägs dock ha fällt det avgörande utslaget när det gäller tillkomsten av 1812-års TF.<sup>106</sup>

Det skall anmärkas att det bland ständerna förekom mycket vidlyftig argumentation kretsandes kring frågan vad som egentligen var gällande rätt i fråga om grundlagstiftningsförfarandet. På sina håll argumenterades för att 81 § skulle tolkas på så sätt att den mer invecklade lagstiftningsproceduren med två riksdagsbeslut med mellankommande riksdagsval enbart var tillämpligt på sådana grundlagstiftningsåtgärder som verkligen var att betrakta som *ändringar* medan åtgärder som var att betrakta som *modifikationer* inte träffades av bestämmelsen och således kunde komma till stånd genom ett snabbare förfarande. En annan argumentationslinje utgick ifrån att grundlagsfrågor kunde behandlas enligt den förfarandeprocédur som i 56 § föreskrevs för *allmänna frågor* och att den förfarandeprocédur som 81 § föreskrev således inte var den enda framkomliga vägen för att åstadkomma ändringar i grundlagarna.<sup>107</sup>

### 3.4 Sammanfattande kommentar om den svenska tryckfrihetsrättsliga modellens tillblivelse

Sedan upplysningsfilosofiernas idéer under mitten av 1700-talet nått Sverige blev tryckfriheten, under påverkan av ett par särskilt drivande personligheter bland ständerna, ett mycket hett debattämne i riksdagen. En överhet som var upplyst om förhållandena i riket föreställdes vara en förutsättning för ett gott styre. Visa beslut från de styrandes sida tänktes således förutsätta folkets frihet att uttrycka sina tankar i skrift. I denna anda tillkom 1766 Sveriges första tryckfrihetsförordning, som enligt sin lydelse var att betrakta som en av rikets *grundlag*. I litteraturen har den första tryckfrihetsförordningens grundlagskaraktär kommenterats som något världsunikt. Det förefaller alltså som om det juridiska skyddet för tryckfriheten betraktas som något av en gammal och genuin nationalklenod. Vid tiden för den första svenska tryckfrihetsförordningens tillkomst rådde emellertid omständigheter som enligt min uppfattning bör föranleda ett kritiskt förhållningssätt till påståendet att Sverige sedan mycket lång tid tillbaka haft ett starkt skydd för tryckfriheten. Som framgick av redogörelserna i detta kapitel hade *grundlagsbegreppet* vid tiden för tillkomsten av Sveriges första tryckfrihetsförordning inte någon särskilt stabil karaktär. För det första rådde tvistigheter dels angående vilka rättsakter som egentligen skulle

---

<sup>106</sup> Gustafsson del 2, s. 240.

<sup>107</sup> Se t.ex. Reuterconas anförande i Adp. 1812 band 1 s. 779 ff. För en sammanställning av ständernas meningsskiljaktigheter angående grundlagsändringsförfarandet, se Alin. Det tidiga 1800-talets osäkra tolkningsläge avseende reglerna om grundlagstiftningsförfarandet har även kommenterats av Nyman s. 230 f.

betraktas som rikets grundlagar. Att stadfästelseresolutionen till 1734-års lag utpekade ett antal rättsakter som grundlagar hindrade uppenbarligen inte att saken blev en politisk stridsfråga. För det andra rådde inte heller klarhet i frågan huruvida grundlagarna kunde ändras och hur sådana eventuella ändringar rätteligen skulle kunna komma till stånd. Den osäkra status som grundlagsinstitutet hade vid tiden för tillkomsten av 1766-års TF gör alltså att den inte sällan uttalade satsen att Sveriges tryckfrihetsrätt under mer än 300 år har varit grundlagsreglerad, utgör en sanning som bör förtjäna ett ganska stort mått av modifikation. Under tiden för det gustavianska enväldet blev den konstitutionella osäkerheten ännu mer påtaglig. Enligt 1772-års RF *ogiltigförklarades* alla tidigare fundamentallagar och tryckfriheten fick en än mer osäker och instabil status, vilket ytterligare förstärker intrycket att den svenska grundlagen under 1700-talets sista decennier inte var någon särskilt stabil rättsfigur. Omedelbart efter 1809-års statskupp, vilken innebar det definitiva slutet på det gustavianska enväldet, iordningställdes snabbt en ny konstitutionell ordning i Sverige. Förutom en ny regeringsform, som kom att utgöra Sveriges konstitutionella stomme fram t.o.m. 1974, tillkom en ny TF 1810 som i stor detalj reglerade tryckfrihetsrättsliga frågor. Själva detaljgraden i grundlagen förefaller ha varit en föga uppmärksammas och problematiserad aspekt i det utredningsarbete som föregick TF 1810. Tryckfriheten betraktas som en viktig komponent i ett fritt samhälle, därför blev den nogsamt grundlagsfäst. 1810-års TF ersattes redan 1812 av en lika vidlyftig efterföljare, vilket förefaller ha skett under stor osäkerhet beträffande vad RF egentligen stadgade beträffande grundlagstiftningsförfarandet. 1812-års TF antogs efter endast ett riksdagsbeslut trots att normgivningsreglerna i 1809-års RF möjligen kunde tolkas som att det förutsattes två riksdagsbeslut för grundlagsändring.

Mot bakgrund av vad som redogjorts för om grundlagsinstitutets osäkra status under 1700-talet, är det inte särskilt svårt att förstå att de kaotiska omständigheterna dröjde sig kvar en bit in på 1800-talet. Att rättsvetenskapen i Sverige ännu under tidigt 1800-tal befann sig i något av ett slumrande tillstånd var en omständighet som knappast var ämnad att göra tolkningsläget klarare. Om detaljgraden i 1810- och 1812-års tryckfrihetsförordningar betraktas mot bakgrund av att grundlagsinstitutet inte var någon särskilt stabil rättsfigur vid utarbetandet av grundlagarna, framstår inte detaljgraden i TF enligt min mening inte längre som särskilt anmärkningsvärd. En konstitution kan inte gärna innefatta allsköns detaljbestämmelser, eftersom dess stabila karaktär avsevärt försvårar ändringar och det ligger i sakens natur att detaljerade lagverk ofta behöver justeras efter tidernas behov. Under tidigt 1800-tal saknade det svenska grundlagsinstitutet emellertid den för konstitutionen utmärkande stabiliteten och därmed fanns inga större betänkligheter med att detaljreglera tryckfriheten i bestämmelser av grundlags karaktär. Grundlagen kunde, som skedde 1812, relativt enkelt ändras eftersom regeringsformen innehöll konstitutionella kryphål och ständerna inte drog sig för att utöva en tämligen vidlyftig advokatur i fråga om regeringsformens normgivningsbestämmelser.

# 4 Överväganden kring den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen 1812-2000

## 4.1 Den svenska konstitutionens allmänna status

### 4.1.1 Perioden 1812-1939

Det grundläggande stadgandet om grundlagstiftning i 81 § RF förblev i stora drag oförändrat under hela perioden. Den oklarhet som rådde kring vad som egentligen gällde vid grundlagsstiftningsförfarandet<sup>108</sup> avhjälpes successivt under 1800-talet. Detta skedde bl.a. genom att 56 § RF år 1815 utökades med ett andra moment, vari uttryckligen stadgades att frågor om förändringar av grundlagarna inte fick beslutas förrän vid nästkommande riksdag.<sup>109</sup> Ett par år senare utkom ett betänkande från konstitutionsutskottet<sup>110</sup> där utskottet framförde ståndpunkten, att grundlagsfrågor borde vila under längre tid innan de fick slutgiltigt avgöras. Synpunkten utvecklades med kommentaren att det allt för många gånger hade inträffat att grundlagsfrågor avgjorts för hastigt och inte fått den tid för mogen eftertanke som krävdes. Förslaget avslogs av ständerna. Dessvärre är motiveringarna, i protokollen nära nog obefintliga. Under 1800-talet utvecklades laggranskningsverksamheten. 1866 inrättades tvåkammarriksdagen och stadgandet om grundlagsstiftningsförfarandet fick därmed anpassad lydelse. HD hade enligt RF att granska vissa typer av lagförslag, men granskningsområdet var ganska begränsat. Granskningen blev i ganska hög mån präglad av politiska ställningstaganden. 1909 inrättades lagrådet, men granskningsområdet var snävt och omfattade inte grundlagarna. Under 1920-talet restes vid något tillfälle förslag på att helt avskaffa lagrådet. Lagprövningsinstitutet började växa fram. I några rättsfall från 1920-talet underlät domstolen att tillämpa lagar pga. att den ansåg dessa strida mot grundlagen.

---

<sup>108</sup> Se redogörelsen under 3.3.6.

<sup>109</sup> För en närmare redogörelse för förhållandet mellan 81 § och 56 § RF och avhjälpandet av problematiken, Se Naumann, s. 67 ff.

<sup>110</sup> KU 1817/18 nr. 37



## 4.1.2 Perioden 1939-1945

Andra världskriget medförde stora påfrestningar för den svenska tryckfrihetsrätten, vilket bl.a. visade sig genom att riksdagen 1941 antog en s.k. beredskapslagstiftning. Denna lagstiftning, som var avsedd att först i händelse av ett krisläge bringas att träda i kraft, föreskrev statlig befogenhet att utöva censur. Riksdagstrycket från perioden utvisar emellertid också att statsmakterna övervägde att vidta åtgärder som i ännu mer övergripande former skulle förändra den svenska grundlagen. I en motion som framlades i första kammaren vid 1940-års riksdag<sup>111</sup> väcktes förslag om att ändring av grundlag borde kunna ske med kvalificerad majoritet vid *ett* enda riksdagsbeslut. Motionären<sup>112</sup> uttryckte att det vore märkvärdigt om grundlagen skulle bli oberörd i de rådande tiderna av samhällslivets förändring och anförde att den befintliga ordningen för grundlagsändring ställde hinder i vägen för nödvändiga förändringar som måste ske snabbt. Som ett alternativ till denna idé utvecklade motionären tanken att det kanske låg närmast tillhands ”att söka övervinna svårigheterna genom att åt vissa delar av grundlagarnas innehåll ge karaktären av vanlig lag [...]” I motionen utvecklades vidare att man i sammanhanget framförallt kunde peka på tryckfrihetsförordningen. Motionären anförde vidare att det inte var någon överdrift att konstatera ”[...] det orimliga och meningslösa i att alla de detaljbestämmelser, som den alltjämt upptaga, hava grundlags karaktär.”<sup>113</sup>

I anslutning till förslaget om förenklat grundlagstiftningsförfarande erinrade motionären om att de fall där valen influerats av vilande grundlagsförslag torde vara lätt räknade och utvecklade vidare att grundlagsförslag inte intresserade väljarna i någon större utsträckning ”därför att de hava annat att tänka på”<sup>114</sup> Vidare anfördes i motionen, att grundlagen till stor del behandlade ämnen som aldrig kunnat bli föremål för en verklig uppmärksamhet från väljarna. Det förenklade förfarandet för grundlagstiftning föreslogs kunna inbegripa ytterligare ett beslut 30 dagar efter det första beslutet för att undanröja risken för förhastade åtgärder. Motionären menade vidare att den förenklade formen för grundlagstiftning borde stå till förfogande för vilka grundlagsändringar som helst, vilket han utvecklade med att; ”Tillräckliga skäl synas knappast föreligga att utmärka vissa grundlagsstadganden som oåtkomliga för snabba ändringar”. Det förenklade grundlagstiftningsförfarandet borde vidare enligt motionärens mening alltid kunna bära tillgripas oberoende av särskilda förutsättningar i form av krigstillstånd etc. Förslaget utgick alltså ifrån att grundlagarna borde kunna ändras snabbt även under lugna förhållanden.

KU<sup>115</sup> hemställde under stark dissens (11 ledamöter mot 8) att motionen inte skulle föranleda någon åtgärd från riksdagens sida, vilket inte heller

---

<sup>111</sup> Mot. 1 kam. 1940 nr. 1.

<sup>112</sup> Nils Herlitz

<sup>113</sup> Mot. 1 kam. 1940 nr. 1, s. 4.

<sup>114</sup> Ib. s. 3.

<sup>115</sup> KU utlåtande 1940 nr. 30.

blev fallet. Utskottet anförde att; ”I våra grundlagar kvarstå visserligen bestämmelser, som av historiska skäl där fått sin plats men nu äga underordnad betydelse och icke längre kunna anses vara i behov av särskilt skydd”. Utskottet kommenterade emellertid vidare att denna omständighet inte fick undanskymma ”[...] att våra grundlagar alltfört i enlighet med sin ursprungliga bestämmelse fylla uppgiften att giva uttryck åt för vårt fria statskicks väsentliga principer. Nu rådande exceptionella förhållanden äro ägnade att framhäva betydelsen av att beslut som fattas av riksdagen i livsviktiga konstitutionella spörsmål icke återspegla tillfälliga opinionsbildningar utan stå i samklang med en varaktig folkmening.”<sup>116</sup> På dessa grunder fann utskottet att de befintliga reglerna för grundlagsändringar var att betrakta som alltjämt bärkraftiga. De skiljaktiga utskottsledamöterna erinrade i sin reservation<sup>117</sup> om att det allvarligt övervägdes åtgärder som påtagligt skulle strida mot grundlagsregler av utomordentlig betydelse. Sådana grundlagsstridiga åtgärder skulle, enligt dissidenternas mening, inte behöva komma ifråga om det funnits en form för snabbare genomförande av grundlagsändringar. Dissidenterna anförde vidare att det vore betänkligt om statsmakterna skulle finna sig nödsakade att överskrida de rättsliga gränserna för sina befogenheter och att det vid ett allvarligt läge vore mer angeläget än någonsin att vidtagna åtgärder hade en oomtvistlig rättsgrund. Reservationen utmynnade i en hemställan om att riksdagen borde anhålla om utredning i frågan, varvid det bl.a. borde övervägas huruvida en åtskillnad borde göras mellan dels grundlagsregler som skulle omfattas av det förenklade förfarandet och sådana som endast skulle kunna ändras med tillämpning av det vidlyftigare förfarandet. Dissidenterna erinrade också om att övervägandena torde leda in på frågan huruvida fler grundlagsutbrytningar borde vidtas.

Tankegångar liknande dem som framställdes i 1940-års motion, återkom vid riksdagen 1944. 1944-års riksdagsmotioner<sup>118</sup> syftade närmast till att inför det förutsedda krigsslutet initiera en avveckling av de förändringar som till följd av krigsförhållandena vidtagits 1941. I förstakammarmotionen anfördes bl.a. att ”I händelse av krig torde behovet av en ökad rörelsefrihet för regeringsmakten göra sig gällande på många områden av det konstitutionella livet [...] Härför skulle erfordras en nyckel till grundlagarnas säkerhetslås, en anordning, som gör det möjligt att under vissa noggrant angivna förutsättningar och i betryggande former genomföra en snabb till krigstiden begränsad ändring av de där nedlagda författningsbestämmelserna”. KU föreslog i sitt utlåtande att en generell översyn av TF skulle vidtas och att förslagen som framförts i riksdagen därvid skulle ställas under beaktande.<sup>119</sup> Utredningsarbetet avslutades ett par år efter krigsslutet och de slutsatser som då presenterades skulle också komma att i väsentlig grad bilda fundamentet till en ny tryckfrihetsrättslig grundlagsepok.

---

<sup>116</sup> Ib. se s. 1 i slutet och s. 2 i början.

<sup>117</sup> Ib. s. 2. f.

<sup>118</sup> Förslagen finns i mot. 1 kam. 1940 nr. 110. Mot 2. kam. 1940 nr. 176 är likalydande med förstakammarmotionen.

<sup>119</sup> KU 1944 nr. 22.

### 4.1.3 Efterkrigstiden

Idén om en tryckfrihetsrättslig beredskapslagstiftning, alternativt ett snabbare grundlagsändringsförfarande, dröjde sig i någon mån kvar i lagstiftarens medvetande även efter krigsslutet. I linje med vad KU föreslagit i sitt utlåtande från 1944, angavs i Tryckfrihetssakunnigas direktiv, att frågan om tryckfrihetsrättens ställning under krigstid skulle utredas. Alternativet att utarbeta en beredskapslagstiftning, som kunde bringas att träda i kraft vid ett eventuellt krigstillstånd avfärdades emellertid av de sakkunniga, som bl.a. menade att det knappast vore möjligt att utforma bestämmelser för omständigheter som inte på förhand kunde överblickas. Även idén att möjliggöra ett snabbare grundlagsändringsförfarande under krigstid förkastades av de sakkunniga som menade att; ”Därigenom skulle tryckfrihetens grundlagsskydd uppgivas under förhållanden, då detta skydd kan vara av särskild vikt”.<sup>120</sup> En remissinstans uttalade att grundlagarnas främsta betydelse låg däri ”att de utgöra en ökad garanti mot rubbning av landets konstitution samt dess grundläggande rätts- och förvaltningsprinciper under stämningsslägen som framkallats av utomordentliga inre eller yttre förhållanden [...] Under sådana förhållanden synes det böra allvarligt avrådas från att underlätta en ändring av grundlagarna just under dylika extraordinära förhållanden”.<sup>121</sup> Departementschefens avvisande uppfattning delades av KU.<sup>122</sup>

Under tidigt 1950-tal inleddes ett omfattande arbete med att skriva en ny regeringsform. Målet förverkligas 1974, något som föregicks av mängder av utredningar rörande olika beståndsdelar i 1809-års RF.

1952 presenterade Folkomröstnings- och valsättsutredningen ett betänkande<sup>123</sup> innehållande ett förslag på att som alternativ till den befintliga formen för grundlagsändring med två riksdagsbeslut införa möjligheten att låta det andra riksdagsbeslutet ersättas av en folkomröstning. Enligt utredningskommitténs förslag, skulle beslut om folkomröstning fattas av konung och riksdag samfällt. Kommittén anförde som motivering bl.a. att grundlagsärenden i samband med riksdagsvalen hittills så gott som utan undantag endast rönt ringa uppmärksamhet. Genom att göra grundlagsfrågorna till enskilda omröstningsteman, skulle dessa frågor på ett annat sätt, enligt kommitténs bedömning, ställas i blickfånget för bedömning från de röstades sida. En av utredningskommitténs ledamöter yttrade i en särskild reservation avvikande mening i fråga om folkomröstningsinstitutets tillämpning vid avgörande av grundlagsfrågor. Enligt dissidentens uppfattning mening kunde folkomröstningsinstitutet bidra till ”ett förytligande och förgrovande av hela samhällsdebatten”. I reservationen gjordes även gällande att; ”De representativa församlingarna kunna [...] lätt nog frestas till att söka sig ett skydd bakom folkomröstningsinstitutet för att slippa ställningstaganden av till synes besvärlig och impopulär art [...] Dissidenten anförde vidare att; ”I många

---

<sup>120</sup> SOU 1947: 60 s. 41 f.

<sup>121</sup> prop. 1948: 230 s. 79.

<sup>122</sup> KU utlåtande 1948 nr. 30.

<sup>123</sup> SOU 1952: 7.

frågor – ej minst sådana som gälla lagstiftning på rättsväsendets område – intar ofta en representativ församling mera avancerade och humana uppfattningar, medan 'folket' gärna representerar kvardröjande rättsuppfattningar. Folkomröstningsinstitutet kan lätt nog leda bort från en kallt realistisk politik till en mera ytligt känslöbetnad".<sup>124</sup> I propositionen<sup>125</sup> tog departementschefen, med hänvisning till resonemangen i reservationen, avstånd från idén att införa möjlighet till folkomröstning i grundlagsändringsärenden.<sup>126</sup>

1963 hade en statlig utredning ännu en gång utarbetat ett förslag som gick ut på att närma grundlagsändringsförfarandet till folkomröstningsinstitutet. Kommittén erinrade i sitt betänkande<sup>127</sup> att det av och till hävdats att det med hänsyn bl.a. till att grundlagarna innehöll en mängd detaljbestämmelser som saknade behov av särskilt skydd var alltför svårt att ändra grundlag. Vidare erinrade kommittén om att det på sina håll gjorts gällande att det var alltför lätt att ändra grundlag och menade att ståndpunkten att var befogad. Kommittén föreslog därför att vilande beslut i grundlagsärende skulle underställas folkomröstning i samband med närmast följande val till riksdagen, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter yrkade detta.<sup>128</sup>

Majoriteten av grundlagsberedningens ledamöter tog i sitt förslag till ny regeringsform<sup>129</sup> inte in några regler om folkomröstning vid avgöranden av grundlagsfrågor. Det anfördes bl.a. att grundlagsfrågor av större vikt ändå skulle komma att behandlas i valrörelserna inför riksdagsvalen och att väljarna därigenom skulle få möjlighet att ge sin mening till känna i valet.<sup>130</sup> Även 1972-års betänkande innefattade emellertid en reservation<sup>131</sup> i frågan. De meningsskiljaktiga ledamöterna anförde att det var särskilt viktigt "att de lagar som reglerar själva grunderna för det demokratiska styrelseskicket omgärdas med det extra skydd som [...] möjligheterna till folkomröstning innebär". Vidare anfördes i reservationen att partiernas ställningstaganden i konkreta grundlagsfrågor lätt kunde komma i skymundan för andra frågor som diskuteras i en valstrid. Dissidenterna föreslog införandet av en regel innebärande att antagna och vilande förslag i grundlagstiftningsärenden skulle underställas folkomröstning i samband med närmast följande riksdagsval om minst en tiondel av riksdagens ledamöter framställde yrkande därom och om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter röstade för omröstningsförslaget.

I 1973-års proposition<sup>132</sup> med förslag till ny regeringsform anslöt sig departementschefen, vad gällde folkomröstningsfrågan, till den uppfattning

---

<sup>124</sup> SOU 1952: 7, s. 88 f.

<sup>125</sup> Prop. 1954: 193.

<sup>126</sup> Ib, s. 36.

<sup>127</sup> SOU 1963: 17 Del 2.

<sup>128</sup> Ib. s. 349.

<sup>129</sup> SOU 1972: 15.

<sup>130</sup> Se Ib, och KU 1973: 26 vari motiven till Grundlagsberedningens majoritetsuppfattning refereras.

<sup>131</sup> SOU 1972: 15, s. 323 f.

<sup>132</sup> prop. 1973: 90.

som hade framförts av grundlagsberedningens majoritet. Departementschefen anförde, att en ordning som innebar att särskild folkomröstning skulle hållas i grundlagsfrågor hade den avgörande nackdelen att omröstningen kunde befaras tilldra sig ganska litet intresse och därmed ge ett utslag som var mindre representativt för väljaropinionen än resultatet av ett riksdagsval. Vidare uttryckte departementschefen uppfattningen att folkomröstningsinstitutets närmande till grundlagsändringsförfarandet var ämnat att minska parlamentarismens funktionsduglighet.<sup>133</sup> Frågan om folkomröstning i samband med grundlagsändring aktualiserades i två motioner<sup>134</sup>, vari yrkades att en minoritet i riksdagen skulle kunna bringa folkomröstning till stånd angående vilande grundlagsförslag. KU avstyrkte yrkandena i motionerna, då utskottet ansåg att ”den föreslagna ordningen skulle innebära ett så väsentligt avsteg från det parlamentariska systemet sådant det utformats i vårt land att den inte kan godtagas”.<sup>135</sup> Den nya regeringsformen, som slutligen antogs 1976, kom alltså från början inte att innehålla några bestämmelser om folkomröstning i samband med grundlagstiftningsförfarandet. Som hittills har framgått fanns emellertid en politisk oenighet rörande frågan, vilket innebar att debatten om grundlagstiftningsförfarandet kom att leva vidare även under 1970-talets senare hälft.

Under slutet av 1970-talet tillfördes RF en rättighetskatalog, vilket föranledde tillsättandet av en utredning med uppgift att fastställa lämpliga sätt på vilka grundlagen kunde förstärkas. Den s.k. rättighetskyddskommittén konstaterade i sitt betänkande<sup>136</sup>, att de principiella skälen för att införa folkomröstningsinstitutet som ett led i grundlagstiftningsförfarandet hade ökat i styrka sedan det i regeringsformen förts in ett omfattande regelsystem med uppgift att skydda de medborgerliga fri- och rättigheterna mot angrepp från det allmännas sida. Utredningen konstaterade vidare, att man hade att välja mellan att låta folkomröstning utgöra ett obligatoriskt inslag i grundlagstiftningsproceduren eller att ge en riksdagsminoritet av viss storlek rätt att få till stånd en sådan omröstning. Kommittén resonerade inledningsvis att av de båda alternativen det förstnämnda från rent principiella utgångspunkter tedde sig mest tilltalande men utvecklade vidare att; ”Man måste [...] beakta att många grundlagsändringar är av ganska detaljbetonad, teknisk karaktär och utan större betydelse för folkstyrelsen som sådan.” Kommittén utvecklade vidare att; ”De betydelsefulla grundlagsändringar som har gjorts under de senaste åren är undantagsföreteelser snarare än normalfall. Grundsatsen att folket bör ha möjlighet att delta i beslut som är av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket eller för medborgarnas fri- och rättigheter kräver således inte att folkomröstning äger rum i samband med varje grundlagsändring. Man kan tvärtom befara att institutet skulle förlora i värde om det kom till användning alltför ofta. Slutsatsen [...] blir således att folkomröstning av det slag som det här är fråga om bör komma till stånd

---

<sup>133</sup> Ib. s. 186 f.

<sup>134</sup> Mot. 1973: 1874 och 1973: 1878.

<sup>135</sup> KU 1973: 26, s. 37.

<sup>136</sup> SOU 1978: 34.

först efter särskilt beslut men att ett sådant beslut skall kunna fattas redan av en minoritet av riksdagens ledamöter”.<sup>137</sup> Det utredningsförslag om folkomröstningsinstitutet som ovan refererats, delades av departementschefen. Regeringens proposition blev antagen och sedan 1979 ingår folkomröstning som ett institut vid grundlagsstiftningsförfarandet.

Samtidigt med folkomröstningsinstitutets införande, kom reglerna avseende grundlagsändringsförfarandet också att kompletteras. En ny bestämmelse infördes innebärande att förslag till ändring av grundlag skulle väckas minst 10 månader före det riksdagsval efter vilket det andra och avgörande riksdagsbeslutet fattades. Huvudsyftet med införandet av tidsfristen var att säkra tid för en omsorgsfull behandling av viktiga grundlagsförslag.<sup>138</sup> Tidsfristen förkortades år 1988 till 9 månader<sup>139</sup> vilket motiverades av vissa praktiska behov.<sup>140</sup>

Till 1979 års förändringar märks också att reglerna rörande lagrådsgranskningen stramades upp något. Detta skedde på så sätt att lagrådsgranskningen, som alltsedan 1971 varit fakultativ, gjordes till föremål för en ny grundlagsregel som syftade till att på ett effektivare sätt verka för att lagrådsgranskningen kom till stånd när så var påkallat. Enligt äldre regler hade grundlagarna inte ingått inom lagrådets granskningsområde, men 1979 infördes en bestämmelse i RF 8:18, innebärande att lagrådets yttrande *bör* inhämtas vid framläggande av förslag som bl.a. avser grundlagsbestämmelser om tryckfriheten. Samtidigt infördes även en bestämmelse om att regeringen, i de fall den underlät att höra lagrådet, skulle redovisa skälen för detta. När det gäller motiven till att endast låta lagrådsgranskningen utgöra ett fakultativt inslag i grundlagsstiftningsprocessen är följande yttrande från departementschefen belysande; ”Några utgångspunkter för den nya regleringen är givna. Som riksdagen vid flera tillfällen har konstaterat (se t.ex. KU 1949: 8 s. 8) bör lagrådets granskning inte omfatta lagförslagens allmänna politiska grunder utan uteslutande ägnas deras juridiska sida. Vidare bör det, som rättighetsskyddsutredningen har understrukt, inte komma i fråga att skapa regler som innebär att en lag i efterhand sätts åt sidan enligt gällande principer om lagprövning på den grunden att lagrådets yttrande inte har inhämtats. [...] Med denna utgångspunkt är det givet att en fakultativ regel, med andra ord en bestämmelse som innebär att yttrande *bör* inhämtas, är att föredra framför en obligatorisk föreskrift.”<sup>141</sup>

Avslutningsvis skall också kortfattat kommenteras, att den sedan länge i praxis vedertagna lagprövningsrätten grundlagsfästes 1979. Departementschefen anförde i propositionen; ”Enligt min mening är det givet att rättighetsskyddet får erforderlig styrka först om rättighetsreglerna förbinds med rättsligt verkande garantier som är oberoende av de politiska

---

<sup>137</sup> Ib. s. 152

<sup>138</sup> Ib. s. 150 f. och prop. 1978/79: 195 s. 49 ff.

<sup>139</sup> SFS 1988: 1442

<sup>140</sup> prop. 1987/88: 22, s.

<sup>141</sup> Prop. 1978/79: 195 s. 46.

organen. Emellertid måste ett skydd av detta slag utformas på sådant sätt att det inte ger upphov till några förskjutningar i det vanliga politiska maktsystemet. Mot bl. a denna bakgrund saknar tanken att införa ett system med författningsdomstol för kontrollen av grundlagsreglernas efterlevnad varje aktualitet. Ett sådant system är dessutom främmande för svensk författningstradition. Den form av judiciell kontroll som är aktuell för vårt lands vidkommande är något slag av lagprövningsrätt inom ramen för myndigheternas vanliga rättstillämpningsverksamhet.”<sup>142</sup> Sålunda grundlagsfästes lagprövningsrätten för myndigheter och domstolar, medan tanken på en författningsdomstol avvisades.

## **4.2 Överväganden rörande den tryckfrihetsrättsliga grundlagsmaterians omfång**

### **4.2.1 1853-54 års förslag angående avskaffande av tryckfrihetsförordningens grundlagskaraktär**

Inför riksdagen 1853-54 ställde Kungl:majt en proposition<sup>143</sup> som innefattande förslag på att TF borde underkastas omfattande förändringar i materiellt hänseende. Förslaget innebar startskottet för ett lagstiftningsärende som skulle komma att få sitt slutliga avgörande först 1858. Förslagsställarna framförde inledningsvis att; ”Hvarje god medborgare måste [...] med bekymmer [...] hafva iakttagit pressens med hvarje år stigande missbruk, hvilka hota att undergräfvat religionens helgd, samhällets bestånd och det enskilda lifvets trefnad. Önskan att en gräns för missbruken måtte aflagstiftningen sättas, har blifvit allmän, och Kongl. Maj:t anser sig af en oeftergiflig pligt manad att gå denna önskan till mötes.”

De ändringar som planerades berörde bl.a. straffbestämmelserna, nämndsammansättningen och ansvarigheten för tidningar. I propositionen anfördes vidare att; ”[...] svårigheterna skulle blifva av mindre betydelse om formen medgaf förändring i Tryckfrihetsförordningen i samma ordning, som för andra lagfrågor är bestämd.” Enligt förslaget skulle enbart grundsatsen om allmän tryckfrihet och stadgandet rörande tryckningen av offentliga handlingar bibehållas i grundlagen. Ett par stadganden om tryckfrihetsmål respektive censurförbud föreslogs samtidigt bli inarbetade i

---

<sup>142</sup> prop. 1978/79: 195 s. 41.

<sup>143</sup> Prop. 1853-54 nr. 84.

RF. Förslaget gick alltså sammanfattningsvis ut på att tryckfrihetens huvuddrag skulle regleras i RF medan detaljbestämmelserna skulle skrivas in i ordinarie lagar för att göra lagstiftningsprocessen smidigare. TF: s grundlagsstatus skulle alltså enligt förslaget upphävas och de närmare bestämmelserna om tryckfriheten skulle ha samma status som civil-, kriminal-, och kyrkolag. Enligt bestämmelserna i RF kunde sådan lag ändras med endast ett riksdagsbeslut med bifall från tre stånd. Propositionen blev föremål för granskning av KU, som efter en kortfattad redogörelse för bakgrunden till den befintliga tryckfrihetsregleringen, övergick till att behandla frågan rörande tryckfrihetslagstiftningens omfattande grundlagskaraktär. I sitt memorial<sup>144</sup> konstaterade KU inledningsvis, att grundlagarnas syfte var att bestämma själva statsformen och utstaka den styrandes makt och folkets rättigheter. Utskottet citerade vidare det brottstycke ur 86 § RF som i korta ordalag fastslog att varje svensk man ägde rättighet att utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder utgiva skrifter. Utskottet anförde vidare att 86 § RF kunde till fullo anses ha stadgat allt som erfordrades med avseende på tryckfriheten och att de närmare föreskrifterna angående utövandet av denna rättighet låg utanför grundlagstiftningens egentliga område. KU utvecklade dock att; ”Vid införandet af det nya Stats-skicket år 1809, förekom dock särskild anledning att åt all lagstiftning angående tryckfrihetens utöfning och ansvaret för dess missbruk gifva egenskapen af Grundlag [...] Tryckfriheten, sådan den i 1809 års Regerings-Form bildades och erkändes, var således en späd och ömtålig planta, som för att rätt utvecklas och säkrare rotfästa sig, behöfde sorgfälligare hägnas. Man hade under sednare tiden sett denna dyrbara rättighet allt mera inskränkas; man ville derföre, så mycket som möjligt, trygga den återvunna besittningen deraf i dess hela vidd. Af dessa omständigheter låter det förklara sig, att i 1809 års Regerings-Form ansetts nödigt, att hela den speciella lagstiftningen, angående tryckfrihetens utöfning och hvad dermed stod i sammanhang, fick egenskapen af Grundlag”.

Utskottet utvecklade vidare att; ”Om ock år 1809, i gryningen af det genom händelserna våldsamma tvång tillkomna nya statsskicket då tryckfriheten skulle till sin ostörda utöfning befästas genom en lag, i hvilken nästan hvarje särskild föreskrift innefattade något nytt, för nationen fremmande och således ej genom bruket med dess vanor införlifvadt [...] så torde det dock böra medgifvas, att förhållandena nu är helt annorlunda”. Enligt utskottsmajoritetens mening var det, med hänsyn till de senare årens utökade allmänna intresse för statslivets utveckling, osannolikt att försök skulle göras att förverkliga lagförslag som syftade till att inskränka den grundval för tryckfrihet som utstakades i RF. Utskottet kommenterade vidare, att det var att betrakta som principvidrigt att grundlagen innefattade bestämmelser i icke statsrättsliga ämnen och att det uppkom praktiska problem när nyttiga beslut skulle fattas för att förbättra tryckfrihetsrätten. Avslutningsvis anförde utskottsmajoriteten att, ”det böra som allmän grundsats erkännas, att den långsamhet i den formella behandlingen, som är

---

<sup>144</sup> KU, 1853/54: 21. De stycken som citeras i detta avsnitt återfinns på s. 4-8 i memorialet.



af hög vigt vid frågor om ändring i hvad till sjelfva samhällets inrättning hörer, strider mot den rätta principen för hala den öfriga lagstiftningen, som bör snart kunna afhjelpa de brister i lagarne, hvilka först genom dessas tillämpning kunna uppenbara sig eller som blifva följder af inträffade oförutsedda nya förhållanden”. Utskottsmajoriteten tillstyrkte således propositionen.

Det skall dock anmärkas att KU tillstyrkte propositionen i många utskottsledamöters utevaro. Beslutet fattades vidare under stark oenighet bland de voterande ledamöterna. Av de utskottsledamöter som deltog i beslutet anslöt sig 8 till någon av de två ganska utförliga reservationer som bifogades memorialet. Av allt att döma var KU:s beslut att tillstyrka propositionen ett resultat av de föreställningar om tryckfrihetens skadlighet som på sina håll var rådande i prästeståndet. I prästeståndets protokoll från den 19 juli 1853<sup>145</sup> tillkännagav och utvecklade flera av de ledamöter, att de i egenskap av ledamöter i KU varit med om att tillstyrka Kungl:majts förslag. I de aktuella anförandena utvecklades, att det var utan vådor att förläna ständerna förtroendet att förvalta den dyrbara tryckfriheten. Åtgärden att ge tryckfrihetsrätten ett i detalj skyddat grundlagsskydd omtalades som ett politiskt misstag och den svenska modellen utpekades ha befrämjat tryckfrihetens missbruk vilket i sin tur bedömdes ha underminerat sedligheten i samhället.

En av de utskottsledamöter som författade ett avvikande yttrande menade att detaljbestämmelsernas utmönstring kunde åstadkommas utan att TF:s karaktär av grundlag ändrades. Enligt dissidenten förtjänade tryckfrihetsrätten sin plats i samhällsfördraget med motiveringen att den utgjorde ”[...] ett värn för folkets öfriga friheter emot den makt, som disponerar Statens materiella krafter och som således utom dylika värn, skulle vara i tillfälle att inskränka folkets friheter och den enskilde medborgarens rättigheter [...]”. Utskottsledamöten anförde vidare att; ”En förändring i tryckfriheten är således en förändring i samhällsfördraget” Han menade även att en inskränkning av tryckfriheten skulle äventyra folkets deltagande i rikets styrelse och fortsatte; ”Tryckfrihetslagen afser att förekomma förnyandet af Regeringsmaktens forna usurpationer, hvilka just föranledt hela denna särskilda lagstiftning och dess upptagande i Grundlagarne”.

Frågan huruvida den svenska tryckfrihetsrättsregleringens omfattande grundlagskaraktär borde upphävas eller bibehållas, blev under de kommande åren efter förslagets grundlagsenliga bordläggning föremål för mycket omfattande behandling i de fyra ständerförsamlingarna. Riksdagsprotokollen utvisar att frågan behandlats i två omgångar; först vid riksdagen 1853-54<sup>146</sup> och därefter vid riksdagen 1856-57<sup>147</sup>. Om de

---

<sup>145</sup> Prp 1853/54 band 6 s. 252 ff.

<sup>146</sup> Se Adp 1853/54 band 9 s. 347, Prp 1853/54 band 6 s. 252-263, Bgp 1853/54 band 4 s. 799-807 och Bdp 1853/54 band 6 109-139.

<sup>147</sup> Se Adp 1856/57 band 2 s. 591-639, Prp 1856/57 band 2 s. 60-94, Bgp 1856/57 band 1 s. 300-313 och Bdp 1856-57 s. 487-552.

relevanta riksdagsprotokollen kan allmänt sägas, att det sammanlagda omfånget är mycket stort. Åtskilliga anföranden överlappar innehållsmässigt varandra, då många ledamöter särskilt påpekade frågans tyngd och därför inte nöjde sig med att endast blankt instämma i föregående anföranden utan valde att för egen del tydliggöra även sådant som redan blivit anfört i frågan. Beträffande den första diskussionsomgången har en del intressanta aspekter rörande prästeståndets diskussion redan redogjorts för under föregående avsnitt, vari framgick att förslaget att utmönstra grundlagsstatusen förefaller ha haft sitt starkaste stöd bland prästerna. Bondeståndet tog vid 1853-54 års riksdag samstämmigt och kraftfullt avstånd från förslaget i inte mindre än ca 20 anföranden. Borgarståndets ledamöter var mer kortfattade i sina tidiga anföranden, men till klart övervägande del negativa till förslaget. Någon ledamot avvaktade ett närmare yttrande. Adelsprotokollen från åren då de första diskussionerna utspann sig, innefattar inga anföranden i frågan.<sup>148</sup>

Vid den andra diskussionsomgången (1856-57) var tiden inne att slutgiltigt avgöra frågan om tryckfrihetsrättens framtida regleringsform. Resultatet av omröstningen, blev att förkrossande majoriteter i alla fyra ständerförsamlingarna röstade ned förslaget att avskaffa TF:s grundlagskaraktär. Riksdagsprotokollen från denna andra diskussionsomgång innefattar talrika och tämligen utförliga anföranden i frågan om huruvida tryckfriheten förtjänade ett detaljerat skydd på grundlagsnivå. Argumentationen i ständernas anföranden följde överlag ett ganska enhetligt mönster. För det första märks att tryckfriheten på flera håll framställdes som det starkaste värdet för folkets frihet och den dyrbaraste och viktigaste av folkets rättigheter.<sup>149</sup> Den fria pressen beskrevs som ett kontrollinstitut som var ämnat att hindra de styrande från att missbruka sin makt och avhålla dem från att handla i egennyttiga syften. Tryckfriheten framhölls vidare som ett institut som var ämnat att inte bara upplysa folket, utan även de styrande om förhållanden i samhället. Genom den upplysning som tryckfriheten gav, tänktes makthavarna få nödvändig underrättelse för att kunna fatta välgrundade beslut.<sup>150</sup> Genom exempel tagna ur historien beskrev flera ledamöter hur enväldiga härskare kunnat bibehålla sina maktpositioner genom att hindra publicistisk verksamhet och därigenom föra folket bakom ljuset.<sup>151</sup> Om tryckfriheten gjordes till en vagt definierad rättighet i konstitutionen befarades en överhängande risk för att rättigheten i framtiden skulle bli kringskuren av en presumtiv despot. Som den rätta lösningen förordades alltså att även fortsättningsvis låta den svenska tryckfriheten vara starkt detaljreglerad i grundlagen. Denna lösning tänktes bevara Sverige från att i framtiden falla offer för nya tyranniska härskare med ambitioner att föra folket i okunskap och mörker. Som argument för den befintliga detaljgraden i grundlagen påtalade flera ståndsledamöter samtida dystra förhållanden i utlandet. Preussen omtalades som skräckexempel på hur en statsmakt, som endast låtit inskriva tryckfriheten

<sup>148</sup> Jfr. Adp 1853-54 band 8, s. 81 f, band 9 s. 278, 347.

<sup>149</sup> Se tex. Bdp 1856-57 band 3 s. 498, Adp 1857 band 2 s. 602, Prp 1856-57 band 2 s. 71 och Bgp 1856-57 band 1 s. 301.

<sup>150</sup> Bgp 1856-57 band 1 s. 301 f, Bdp 1856-57 band 3 s. 489, och Adp 1857 band 2 s. 601.

<sup>151</sup> Bdp 1856-57 band 3 s. 514, Adp 1857 band 2 s. 596.

som en vagt beskriven rättighet i grundlagen, kunnat tillintetgöra rättigheten genom omfattande inskränkningar i föreskrifter på lägre konstitutionella nivåer.<sup>152</sup> Flera ledamöter pekade vidare på att regeringen inte hade avgivit några konkreta förslag på ändringar i presslagstiftningen, utan endast nöjt sig med att föreslå att den skulle utgå som grundlag för att göra kommande ändringar mindre invecklade att genomföra. Osäkerheten om hur de förtydligande reglerna i den allmänna lagen skulle utformas användes av flera ledamöter som ett argument för att avstyrka förslaget.<sup>153</sup> Folkopinionens påstådda negativa inställning användes också som argument mot det förslag som ställts i propositionen. En ledamot, som inledningsvis förklarat sig vara anhängare av förslaget, lät sitt anförande utmynna i ett avstyrkande just med motiveringen att svenska folket inte kunde förmodas stå bakom idén att frånta presslagstiftningen dess starka konstitutionella skydd.<sup>154</sup>

Det fåtal av ständerna som tillstyrkte förslaget, menade bl.a. att det av praktiska skäl var felaktigt att grundlagen tilläts innefatta detaljregler som kunde behöva anpassas efter tidernas växlingar. En av ledamöterna i prästeståndet menade, att den befintliga detaljgraden i tryckfrihetsgrundlagen var ett resultat av att grundlagsfäderna haft den förtryckande regimen i färskt minne och att man som en reaktion på enväldet gått för långt i att införa alla detaljbestämmelser i grundlagen.<sup>155</sup> Förslagets förespråkare avfärdade också farhågorna om långtgående inskränkningar i tryckfriheten. Det fanns enligt dessa ledamöter inga skäl att misstro någon för att vilja avskaffa tryckfriheten.<sup>156</sup> Sammanfattningsvis kan sägas, att ständernas anföranden i stora delar kan betraktas som renodlad agitation för en fortsatt starkt detaljreglerad tryckfrihetsreglering på grundlagsnivå. Det kan vara lämpligt att avslutningsvis illustrera ständerdiskussionerna med slutmeningen i det avslutande anförandet i bondeståndet. Ledamoten Erik Olsson önskade, efter att bl. a ha talat om förslagets sviktande folkliga förankring; ”både det Kongl. Förslaget och de statsråds-ledamöter, hvilka detsamma tillstyrkt, dit, der pepparn vexer.”<sup>157</sup> Avvägningar där förslagets eventuella förtjänster beaktades lyste som synes i stort sett med sin frånvaro vid ständernas diskussioner.

---

<sup>152</sup> Bdp 1856-57 band 3 s. 507, Adp 1857 band 2 s. 598.

<sup>153</sup> Se tex. Adeln s. 594, Bönderna s. 493, Borgarna s. 306 och prästerna s. 70.

<sup>154</sup> Adelns protokoll s. 613 f.

<sup>155</sup> Prp 1856-57 band 2, s. 90.

<sup>156</sup> Ib, s. 66 och s. 90.

<sup>157</sup> Bdp 1856-57 band 3, s. 519.

## 4.2.2 1871-års reforminitiativ

Även om det politiska stödet för en fortsatt hög detaljgrad i den tryckfrihetsrättsliga grundlagen var starkt, var missnöjet med TF utbrett när det gällde en rad andra aspekter. Kritiken mot TF avsåg i synnerhet sättet på vilket lagverket disponerats liksom de språkliga aspekterna.<sup>158</sup>

Statsmakterna gjorde därför under sent 1800- och tidigt 1900-tal en rad ansatser till att genomföra en omfattande revidering av TF. 1871 presenterade KU ett utkast till en omarbetning, som bland mycket annat innehöll förslag på att utesluta vissa delar ur lagverket. KU anförde i sitt memorial<sup>159</sup> att 1 § 8 mom. som reglerade den litterära äganderätten inte innebar några garantier för tryckfriheten utan var av rent civilrättslig natur och därmed inte hörde hemma i TF.<sup>160</sup>

Utskottet kommenterade vidare att paragrafen var i behov av omarbetning och tillika utökning med nya stadganden vilket skulle leda till att lagstiftningen i ämnet skulle ”växa ut till den bredd, att den upptog Tryckfrihets-förordningens flesta §§”.<sup>161</sup> Vidare konstaterade KU att 3 §, som innehöll bestämmelser om straff för tryckfrihetsbrott, till största delen sammanföll med Strafflagens reglering och därför borde förflyttas dit i sin helhet. Utskottet menade även att bestämmelserna i 1 § om förbud mot särskilda ingrepp av den offentliga makten i rättigheten att fritt utgiva skrifter och definitionsbestämmelserna avseende begreppen tryckt skrift respektive periodisk skrift hörde till den klass av bestämmelser som inte hörde hemma i TF.<sup>162</sup> KU:s förslag på en reviderad tryckfrihetsförordning fick ett tämligen splittrat mottagande i riksdagens båda kammare.<sup>163</sup> KU:s ovan kommenterade förslag, angående utbrytning av vissa ämnen ur TF, förefaller dock inte ha utgjort något huvudtema vid riksdagsdiskussion. I de båda kamrarna ägnades debatten istället om en mängd olika materiella detaljfrågor som i detta sammanhang inte är relevanta att redogöra för. utfallet av riksdagsbehandlingen blev att KU:s förslag till reviderad tryckfrihetsförordning avslogs.

---

<sup>158</sup> Se t.ex. 2 kam. prot. 1871 Band 4 s. 181 där en ledamot utvecklar kritiken mot tryckfrihetsförordningens utformning enligt följande; ”Denna öfverflödiga kasuistik, denna planlöshet, i hvilken bestämmelserna om samma sak hafva, allt efter som det fallit sig, kringströtts på många ställen, under det att åter samma moment rörer så många väsentligen skilda ämnen, att det svårligen skulle kunna under någon viss rubrik innefattas; den stora vidlyftigheten och brist på följdriktighet, reda, klarhet och bestämdhet; allt detta, och oberäknadt åtskilliga missbrukade ord, såsom då der talas om ”den *olaglige* boktryckaren” o. s. v., samt sväfvande, mer för en tidningsartikel eller för en auktingskungörelse än för en grundlag passande fraser, såsom då der heter ”som det vore allt för vidlyftigt att uppräknat alla de fall etc.” är verkligen egnadt att förrycka lagens verkningar och derjemte en konstitutionel vanprydnad.”

<sup>159</sup> Konstitutionsutskottets memorial 1871 N:o 7.

<sup>160</sup> Ib. s. 9.

<sup>161</sup> Ib. s. 14.

<sup>162</sup> Ib. s. 9 f.

<sup>163</sup> Se 1: a Kam. prot. 1871 Band 3 s. 370 ff. och 401 ff. 2: a Kam. prot. 1871 Band 4 s. 167 ff och 211 ff.

### 4.2.3 1876-års utbrytning av de upphovsrättsliga reglerna

1873 ställdes en proposition med förslag om att TF:s bestämmelser rörande den litterära äganderätten skulle brytas ut från grundlagen. I propositionen motiverades den föreslagna åtgärden med att de upphovsrättsliga bestämmelserna varken kunde anses utgöra någon garanti för tryckfriheten eller med någon rimlighet kunde hänföras till den offentliga rättens område. Förslagsställarna anförde att ämnet istället hörde hemma bland de civilrättsliga lagsamlingarna. I propositionen konstaterades vidare att det, sedan de övriga nordiska länderna utvecklat ett samarbete på upphovsrättslagstiftningens område, hade uppkommit ett behov av ett mer detaljerat svenskt upphovsrättsligt regelverk.

De förutsedda upphovsrättsliga bestämmelserna förväntades bli omfattande och därför uteslöts alla möjligheter att låta de nya reglerna inflyta i grundlagen.<sup>164</sup> KU tillstyrkte förslaget under instämmande av de grunder som framförts i propositionen.<sup>165</sup> I riksdagens båda kammare bifölls förslaget utan några invändningar<sup>166</sup> och 1876 sjösattes den första svenska författningen som i renodlad form behandlade upphovsrätten.<sup>167</sup> I och med detta slopades alltså TF: s stadganden om upphovsrätt. Ett stycke ur den svenska grundlagsmaterian övergick alltså till att regleras genom ordinarie lag.

### 4.2.4 1887-års reforminitiativ

1887 lades på nytt en proposition<sup>168</sup> med förslag till en omarbetad TF, men förslaget blev pga. mellankommande riksdagsupplösning aldrig behandlat av riksdagen. I likhet med vad som anfördes av KU i dess memorial från 1871, påtalades i 1887-års proposition en rad formella brister i den befintliga tryckfrihetslagstiftningen. Det anmärktes att ämnena i TF förekom blandade om varandra på ett sätt som gjorde lagen svårtillämplig och i hög grad svår och vacklande. Även språket kritiserades för att på ett olyckligt sätt avvika från det som var allmänt vedertaget och slutsatsen drogs, att det inte var möjligt att åtgärda bristerna utan att skriva om hela TF.<sup>169</sup> 1887-års proposition innehöll följaktligen ett förslag på en ny grundlag om tryckfrihet och detta förslag uppvisade i princip samma höga detaljgrad som 1812-års TF.<sup>170</sup> Förslaget innebar alltså inget avsteg från principen om en på grundlagsnivå detaljreglerad tryckfrihetsrätt skulle vara i detalj. Dock förtjänar att citeras departementschefens mening i frågan angående utbekommande av vissa myndighetshandlingar; ”Att rättigheten till

---

<sup>164</sup> Prop. 1873 N:o 13.

<sup>165</sup> Konstitutions - Utskottets utlåtande 1871 N:o 5.

<sup>166</sup> 1:a kam. prot. 1873, 1, s. 3 och 2:a kam. prot. 1873, 2, s. 335.

<sup>167</sup> SFS 1876 N:o 9, s. 2.

<sup>168</sup> Prop. 1887 N:o 21.

<sup>169</sup> Prop. 1887 N:o 21, s. 27.

<sup>170</sup> Lagförslaget upptar s. 2-21 i propositionen.

utbekommande af kommunala myndigheters handlingar kan tarfva en utsträckning, särskildt i fråga om stadsmyndigheterna, vill jag icke förneka. Men derom har hittills stadgats i kommunallagarna och det vore ingalunda lämpligt att öka antalet af de många för en grundlag främmande ämnen som för närvarande finnas i tryckfrihetsförordningen upptagna genom att i grundlagen inflytta bestämmelser, hvilka väl kunna vara af intresse för det kommunala lifvet, men hvilka icke beröra grundvillkoren för statsmaktens organisation och verksamhet.”<sup>171</sup> Medvetenheten om att tryckfrihetsförordningen innefattade en blandning av ämnen, varav vissa inte var av naturen att egentligen förtjäna plats i grundlagen, var sålunda etablerad.

#### **4.2.5 1912-års reforminitiativ – särskilt om övervägandena rörande de straffrättsliga reglernas grundlagsstatus**

1909 initierades ett nytt försök att åstadkomma en övergripande revision av TF. Inom justitiedepartementet tillsattes en särskild kommitté med uppgift att utarbeta ett förslag till en reviderad tryckfrihetsförordning. Arbetet skulle bedrivas från utgångspunkten att grunderna för de gällande bestämmelserna skulle bibehållas, men att lagverket skulle anpassas efter ändrade tidsförhållanden och den erfarenhet som vunnits om befintliga brister.<sup>172</sup> I sitt betänkande<sup>173</sup> anförde kommittén att grundsatserna, som tillsammans kunde anses utgöra den befintliga tryckfrihetsrättens grundvalar, upprätthållits i det förslag till ny TF som kommittén utarbetat. Kommittén kommenterade vidare att tryckfrihetsrätten ansetts i samma vida omfattning böra beredas ”grundlags helgd”<sup>174</sup>. I betänkandet erinrades också om förslaget i den proposition som förekommit vid 1856-58 års riksdag och i anslutning till denna tillbakablick klargjordes att riktigheten av principen om tryckfrihetsförordningens egenskap av grundlag inte varit allvarligt ifrågasatt sedan propositionen lades till handlingarna. Kommittén anförde i anslutning till detta att; ”för närvarande måste denna princip bibehållande betraktas såsom själfklar sak”.<sup>175</sup>

Det kommenterades dock vidare, att idén att överlåta vissa detaljer till specialreglering haft sina förespråkare och att det på detta vis framträtt önskemål om att kunna ”befria grundlagarna från den tyngande och för dess förnämliga ställning inom lagstiftningen i viss mån menliga bördan af utförliga specialregler af underordnad vikt”<sup>176</sup>. Kommittén uppehöll sig i ett utförligt avsnitt<sup>177</sup> särskilt vid frågan om den tryckfrihetsrättsliga

---

<sup>171</sup> Ib, s. 35.

<sup>172</sup> SOU 1912, s. V.

<sup>173</sup> Se ovanstående not.

<sup>174</sup> Ib. s. 46.

<sup>175</sup> Ib. s. 46.

<sup>176</sup> Ib. s. 47.

<sup>177</sup> Ib. s. 75-87.

brottskatalogens rätta plats i normsystemet och kommenterade inledningsvis att TF i 3 § innefattade en förteckning av vad lagen betraktade som ”missbruk af tryckfriheten” Det summerades vidare, att tryckfrihetsförordningen begränsat sitt föremål till tryckpressen och dess alster medan den offentliga yttranderätten reglerades genom allmän lag. I anslutning till detta kommenterades att lagstiftningen rörande yttrandefriheten var kluven på två linjer på så sätt att tryckfriheten var grundlagsreglerad medan den övriga yttrandefriheten reglerades genom allmän lag. Det noterades vidare, att de två lagstiftningslinjerna för närvarande i hög utsträckning följde varandra och att det var eftersträvansvärt att även i framtiden bibehålla denna likformighet mellan tryckfriheten och den övriga yttrandefriheten.<sup>178</sup> Kommittén anförde vidare, att denna kluvna lagstiftningsteknik på yttrandefrihetsrättens område kunde vålla en del olägenheter när det gällde att åstadkomma den eftersträvansvärda likformigheten. För det första befarade kommittén att avvikelser mellan de två linjerna kunde uppkomma till följd av att stadganden tolkades i sina respektive isolerade sammanhang och att olikheter mellan de båda lagstiftningslinjerna därav kunde uppkomma. Det påpekades vidare att lagstiftningsarbetet på yttrandefrihetsrättens område komplicerades genom att en enhetlig lagstiftning förutsatte att lagstiftningsärenden klövs och behandlades den ena delen grundlagsvägen medan den andra behandlades i den (enklare) ordning som föreskrevs för kriminallags stiftande. Kommittén konstaterade också att den svenska rätten stod tämligen ensam med sin regleringsmodell, då det i utlandet var allmänt förekommande att tryckfrihetsbrotten utformats som hänvisningar till den allmänna strafflagen.<sup>179</sup> Som en tänkbar lösning på dilemmat tänkte sig utredningen att; ”Ett upphäfvande af splittringen inom svensk rätt mellan normeringen av tryckfriheten och af annan yttrandefrihet kan närmast tänkas ske *antingen* på den i Tyskland , Norge m. fl. stater anlitate vägen att låta yttrandefriheten i dess helhet vara normerad genom straffbud, som äro inarbetade i den allmänna strafflagen, *eller ock* på den franska vägen att den *offentliga* yttrandefriheten utsöndras och regleras genom en speciallag, presslagen”<sup>180</sup>.

Kommitténs slutsats blev dock, att betänkligheterna med att utgallra de straffrättsliga reglerna ur tryckfrihetsförordningen var alltför starka. Som det främsta tvivlet mot en sådan åtgärd utvecklade kommittén att det skulle innebära ”ett försvagande af tryckfrihetens konstitutionella garantier”<sup>181</sup>. Kommittén anförde också vikten och värdet av en anordning som var ägnad att garantera den tryckfrihetsrättsliga lagstiftningen en önskvärd stabilitet. Kommittén utvecklade; ”Åsikterna om tryck- och yttrandefrihetens rätta gränser äro af nära till hands liggande skäl rätt utsatta för kastvindar i allmänna opinionen. Än låter sig denna opinion af något enstaka missbruk, som balanserar på laglighetens ytterkant, uppröras att kräfvat en till sin räckvidd och sina konsekvenser föga öfvervägd inskränkning; än åter

<sup>178</sup> Ib. s. 78.

<sup>179</sup> Ib. s. 80 f.

<sup>180</sup> Ib. s. 82.

<sup>181</sup> Ib. s. 83.

kommer ett lika plötsligt känslökraft, i anledning af en dom öfver någon personligen aktningsvärd s.k. åsiktsförbrytare [...] Det torde vid sådant förhållande knappast vara välbetänkt att beröfva det förevarande lagstiftningsområdet det bålverk, som har den värdefulla egenskapen att icke kunna genombrytas i första anloppet”<sup>182</sup>. Kommittén menade vidare att den stabilitet som grundlagen beredde inte bara kom tryckfrihetslagstiftningen till godo, utan var ämnad att gagna yttrandefrihetslagstiftningen i dess helhet. Om de båda lagstiftningslinjerna harmoniserade med varandra, föreställdes att de tryckfrihetsrättsliga principerna också skulle påverka tillämpningen av reglerna inom den allmänna yttranderättens område. Kommittén betonade också att det fanns en rent praktisk fördel med att behålla brottskatalogen i TF och konstaterade att; ”Strafflagen erbjuder [...] alls icke en sådan öfversiktlig sammanställning, som allmänheten och speciellt pressen vant sig att äga i tryckfrihetsförordningens brottskatalog [...] nu är [...] kriminaliteten på förevarande område till orsaker och karaktär så afvikande från typisk kriminalitet – det prisvärda och det straffvärda kunna här ligga hvarandra så nära, att krafvet på tillgång för lojala medborgare till en dylik öfversikt af den lagliga frihetens område synes äga sitt stora berättigande”<sup>183</sup>. Sålunda uppmärksammade kommittén att det fanns en pedagogisk poäng med att samla den tryckfrihetsrättsliga regleringen inom ett och samma lagverk.

#### 4.2.6 1937-års grundlagsutbrytningar

1937 utbröts på nytt, genom tillkomsten av två lagar, en del bestämmelser ur TF. I och med dessa utbrytningsmanövrer kom alltså återigen en liten del av det grundlagsreglerade området att övergå till att bli reglerat genom ordinarie lag. Utbrytningarna avsåg dels vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål och dels regler om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.<sup>184</sup>

Beträffande 1937-års lag rörande rättegångsbestämmelserna, hade de sakkunniga utarbetat ett förslag där samtliga av de aktuella bestämmelserna avsågs att bli placerade i TF.<sup>185</sup> I propositionen anmärktes dock att sakkunnigförslaget hade ändrats på så sätt, att i stort sett alla stadganden om forum och om domstolsförfarandet i tryckfrihetsmål utbrutits ur förslaget till grundlagstext och sammanförts till ett särskilt lagförslag. Åtgärden att ändra det ursprungliga förslaget hade vidtagits i samband med justitiedepartementets överarbetning av sakkunnigförslaget.<sup>186</sup> Motiveringen till denna utbrytningsmanöver förefaller, i vart fall vid läsning av det offentliga trycket, obefintlig. Mer intressant är dock att studera det material som behandlar utbrytningen av bestämmelserna om allmänna handlingar. I 1812-års TF fanns stadgandet om handlingsoffentlighet i §. Reglerna som

---

<sup>182</sup> Ib. s. 83 f.

<sup>183</sup> Ib. s. 84.

<sup>184</sup> SFS 1937: 118 resp. SFS 1937: 249.

<sup>185</sup> SOU 1934: 54.

<sup>186</sup> Prop. 1937:2 s. 7.



stadgade undantagen från principen om allmänna handlingars offentlighet fanns i 2 kap 1 § 1 st. Under 1920- och 30 talen arbetade två statliga utredningar med att utarbeta en ny systematik för sekretessregleringen. I 1935 års utredningsbetänkande konstaterades att den statliga verksamhetens utvidgning till nya områden hade föranlett en del nya föreskrifter om sekretess inskrivits i författningen i tvivelaktig överensstämmelse med TF:s bud.<sup>187</sup> Utredningskommittén föreslog att sekretessreglerna borde brytas ut ur TF då de bl.a. ansågs ägnade att hämma förvaltningslagstiftningen som, under kommande år skulle komma att expandera avsevärt. Grundlagen skulle endast ange de allmänna förutsättningarna under vilka inskränkningar i offentlighetsprincipen fick äga rum.<sup>188</sup> Utredningarnas förslag angående utbrytning av sekretessreglerna ur grundlagen vann departementschefens gillande och proposition enligt kommitténs betänkande ställdes 1936.<sup>189</sup> Förslaget röstades igenom 1937 och resulterade i att riksdagen antog 1937-års sekretesslag<sup>190</sup> som var föregångaren till den idag gällande sekretesslagen från 1980.<sup>191</sup>

#### 4.2.7 1940-års riksdag

I anledning av en proposition, som ställdes 1940, angående revidering av TF:s ansvarighetsregler<sup>192</sup> opponerade sig Nils Herlitz<sup>193</sup> m.fl. i en riksdagsmotion<sup>194</sup> och uttryckte därvid en del synpunkter av principiellt intresse med avseende på formen för den svenska tryckfrihetsregleringen. I motionen konstaterades inledningsvis att TF av ålder innefattat en mängd detaljerade bestämmelser och att detta, mot bakgrund av vad som annars i allmänhet ansetts bära regleras genom grundlag, framstod som mycket anmärkningsvärt. Motionärerna konstaterade vidare att få, om ens några, exempel kunde anföras på liknande anordningar i främmande länder. Mot denna bakgrund uttalades därefter att det var olämpligt ”att alla enskildheter i tryckfrihetsrätten äga den orubblighet, som enligt gällande regler om grundlagstiftning följer med grundlagsformen”.

Sedan motionärerna erinrat om 1937-års grundlagsutbrytningar ställde sig de sig frågande till faktum att inte fler utbrytningar ställts under övervägande i den aktuella propositionen och det framhölls vidare att; ”en mycket stor del av de bestämmelser som lagförslaget innefattar, påtagligen är av beskaffenhet att kunna och bära regleras genom allmän lag.” Förhållandet att genomförandet av vissa föreslagna ändringar<sup>195</sup> i den

---

<sup>187</sup> SOU 1935:5 s. 25.

<sup>188</sup> SOU 1927:2, s. 31 ff.

<sup>189</sup> Prop. 1936: 140.

<sup>190</sup> SFS 1937:249.

<sup>191</sup> SFS 1980: 100.

<sup>192</sup> Prop. 1940:270.

<sup>193</sup> Herlitz (1888-1978) var professor i stats- och förvaltnings- och folkrätt vid Stockholms högskola och riksdagsledamot 1933-55 (Högerpartiet)

<sup>194</sup> Mot 1 kam. 1940 nr 213.

<sup>195</sup> Prop. 1940: 268 och prop. 1940: 269.

svenska tryckfrihetsrätten, närmare bestämt införandet av regler rörande förhandsgranskning av tryckta skrifter vid krig eller krigsfara, måst anstå till början av 1941 framfördes i motionen som ett konkret exempel på en sådan olägenhet som den höga detaljgraden i grundlagen medfört. Förslagsställarna menade att de grundläggande tryckfrihetsrättsliga reglerna även fortsättningsvis borde vara reglerade i grundlagen, men att man utan att kränka viktiga intressen ur grundlagen borde kunna utesluta bestämmelserna om boktryckares anmälningsskyldighet, vissa detaljbestämmelser förhållandet mellan utgivare, ägare och utgivarens ställföreträdare, bestämmelserna om skydd för periodisk skrifts titel, varjehanda straffbestämmelser, en del av bestämmelserna om utom riket tryckta skrifter, vissa bestämmelser om namns angivande på olika slags skrifter och bestämmelser om leveransplikt.

Sammanfattningsvis ansåg alltså motionärerna att vissa av de ämnen som enligt proposition avsågs bli grundlagsreglerade istället borde regleras genom allmän lag medan TF endast borde förbehållas för sådana bestämmelser som efter närmare utredning befanns bära meddelas i grundlag. Motionen behandlades av KU, som i sitt utlåtande inledningsvis konstaterade att synpunkterna var beaktansvärda. Utskottet uttryckte dock vidare att; ”frågan om en utbrytning ur tryckfrihetsordningen av däri ingående detaljbestämmelser synes emellertid [...] lämpligen bära upptagas till prövning i ett större sammanhang.”<sup>196</sup> KU torde med hänvisningen till det större sammanhanget ha åsyftat förhållandet att en del förslag vid samma tid hade väckts angående ändringar i reglerna om grundlagstiftningsförfarandet.<sup>197</sup>

#### **4.2.8 1949 – Överväganden inför antagandet av den nya tryckfrihetsförordningen**

Som framgått av redogörelserna ovan, hade 1812-års TF under lång tid varit föremål för omfattande kritik. Anmärkningarna hade riktats inte minst mot lagverkets bristfälliga systematik liksom dess språkliga utformning. Genom åren hade ett antal ansatser gjorts för att åstadkomma ett lagverk med bättre planmässighet såväl med avseende på dispositionen som på språkdräkten, men samtliga försök till en mer genomgripande omarbetning hade av olika anledningar inte lett fram till några lagstiftningsåtgärder. Sedan krigsårens censurbestämmelser avskaffats 1945, gick arbetet med en omfattande revidering av tryckfrihetsregleringen in i en intensiv fas. Arbetet bar denna gång frukt och ledde fram till antagandet av en ny TF. Den nya grundlag som antogs 1949 gäller, om än efter många ändringar, än idag och huvuddragen i 1949-års grundlag kan sägas vara alltjämt intakta.<sup>198</sup> Inför den revision av TF som slutligen genomfördes 1949, förefaller

---

<sup>196</sup> KU utlåtande Nr. 29 1940.

<sup>197</sup> Se redogörelsen om 1940-års riksdagsmotioner under 4.1.2.

<sup>198</sup> Ett utdrag ur TF 1949 finns i bilaga B.

tryckfrihetssakkunnigas målsättning beträffande regleringsformen ha varit tämligen klar. Avsikten var att tryckfriheten även fortsättningsvis skulle vara noggrant grundlagsreglerad och 1809-10 års uttalanden i frågan sades alltjämt äga giltighet.<sup>199</sup> Kommittén uttalade att; ”Tryckfriheten har i första rummet till uppgift att säkerställa en fri nyhetsförmedling och en obesuren politisk debatt och det är denna uppgift som föranlett att tryckfriheten, såsom en förutsättning för ett fritt samhällsskick, reglerats i grundlag.”<sup>200</sup> De sakkunniga uttryckte vidare, att de inte funnit någon anledning att fråga den i RF uttalade grundsatsen, att regleringen av de ämnen som hör till tryckfriheten skall äga grundlags natur. Tryckfrihetssakkunniga behandlade under egen erinran om 1940-års riksdagsmotion<sup>201</sup> möjligheten att i olika grad bryta ut detaljregler, men fann sådana åtgärder inte lämpliga. Tryckfrihetssakkunniga intog ståndpunkten, att bestämmelser som ämnesmässigt hörde samman borde upptagas i samma författning och utgångspunkten synes ha varit att allt för stora praktiska olägenheter skulle ha uppstått med en tryckfrihetsrättslig reglering i skiljda lagverk.<sup>202</sup>

I propositionen till 1949-års TF anslöt sig föredragande statsrådet till tryckfrihetssakkunnigas slutsats angående nyttan av en bibehållen och samlad grundlagsreglering av tryckfriheten.<sup>203</sup> Departementschefen uttalade att; ”Vår tryckfrihets betydelse för samhällslivet kan svårligen skattas nog högt. Rätten att genom tryckta skrifter och särskilt genom pressen påverka opinionsbildningen och utöva kritik över rikets styrelse och förvaltning utgör i själva verket en livsbetingelse för den nutida demokratien. Det är därför följdriktigt att reglerna om tryckfriheten ingå bland de grundlagar på vilka vårt statsskick vilar [...]. Vad de sakkunniga anfört mot en ifrågasatt ytterligare utbrytning av detaljregler ur grundlagen synes bärande och jag har icke funnit skäl avvika från förslaget i denna del.”<sup>204</sup> Sålunda kan konstateras att de idéer som under tidigare år framförts om att göra grundlagsskyddet mindre preciserat inte fick något genomslag vid det lagstiftningsarbete som föregick 1949-års TF. Med detta i beaktande, nås förklaringen till hur den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen kom att leva kvar in i den efterkrigstida svenska offentliga rätten. Den nya tryckfrihetsförordningen avvek, som utredningskommittén konstaterade, väsentligt från sin föregångare vad gällde utformningen men i materiellt hänseende var ändringarna tämligen begränsade.<sup>205</sup>

---

<sup>199</sup> SOU 1947: 60, s. 45.

<sup>200</sup> Ib, s. 120.

<sup>201</sup> Se redogörelsen under 4.2.7.

<sup>202</sup> Ib, s. 38 f.

<sup>203</sup> Prop. 1948:230 s. 32.

<sup>204</sup> Ib. s. 83 ff.

<sup>205</sup> SOU 1947:60 s. 39.

## 4.2.9 1966-76 Borde sekretessreglerna flyttas tillbaka till grundlagen?

I det föregående har redogjorts för 1937-års utbrytning av sekretessreglerna<sup>206</sup>. Sekretessreglernas överflyttning från grundlag till ordinarie lag utgjorde emellertid inte den definitiva slutpunkten i diskussionen angående frågan om regleringens rätta plats i normhierarkin. I anledning av att lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet kritiserats för att vara svårtillgänglig och komplicerad, tillsattes 1966 en kommitté, Offentlighetskommittén (OK), med uppgift att verkställa en översyn av den aktuella lagstiftningen. I kommitténs direktiv framhölls bl.a. att kommittén borde överväga om den befintliga fördelningen av reglerna mellan grundlag å ena sidan och lag eller författning av annan natur å andra sidan borde bibehållas eller om en annan ordning kunde anses lämpligare. I kommitténs diskussionsbetänkanden från 1966<sup>207</sup> föreslogs under anförande av ganska svårlästa motiveringar, att den kortfattade beskrivningen av sekretessgrunderna i TF 2:1 1st borde ersättas med ett antal stadganden om innehåller principerna för prövningen av de skilda intressena.<sup>208</sup> OK:s förslag gick i grova drag ut på att återföra sekretessreglerna till grundlagen genom att i TF:s andra kapitel införa sammanlagt 11 paragrafer vilka skulle ange de olika intressen som sekretessen avsåg att skydda. Vilka slag av handlingar som sekretessreglerna skulle vara tillämpliga på skulle anges i ordinarie lag. OK:s förslag blev föremål för en tämligen omfattande kritik vid remissbehandlingen och någon proposition blev därför aldrig framlagd på grundval av förslaget. Kritiken grundades bland annat på att sekretessreglerna till sin natur var i behov av ständig översyn och därför illa lämpade för grundlagstiftning eftersom grundlagsändringar förutsatte ett särskilt tungrovt förfarande. Advokatsamfundet anförde i sitt remissvar att principdeklarationer i grundlag kunde ha sitt värde, men att det var viktigare att tillskapa handlingsregler som utan alltför stora svårigheter kunde tillämpas av den talrika och ständigt växande skaran av allmänna befattningshavare.

Utredningsarbetet rörande lagstiftningen om offentlighet och sekretess fullföljdes av en annan utredningskommitté, som under sitt utredningsarbete beaktade vad som redovisats i OK:s betänkande och de synpunkter som avgavs av remissinstanserna. Offentlighets och sekretesskommittén (OSK), avlämnade sitt betänkande<sup>209</sup> 1975 och kommitténs ståndpunkter kom att läggas till grund för proposition och sedermera ny lagstiftning. OSK uttalade att; ”Så mycket är dock klart som att reglerna måste vara så detaljerade att de inte passar i grundlag. Övervägande skäl talar enligt OSK:s uppfattning för att i princip behålla nuvarande ordning. Detta innebär att i grundlagen endast anges de grunder som får föranleda sekretess medan

---

<sup>206</sup> Se avsnitt 4.4.

<sup>207</sup> SOU 1966: 60 och SOU 1966: 61.

<sup>208</sup> SOU 1966: 61 s. 11 f.

<sup>209</sup> SOU 1975: 22.

de härpå stödda, detaljerade sekretessreglerna ges i allmän lag.”<sup>210</sup> I propositionen<sup>211</sup> kommenterades förslaget angående ny grundlagstiftning enligt följande; ”Det nya kapitlet i tryckfrihetsförordningen ligger i sak mycket nära vad som gäller idag [...] Syftet har [...] varit att genom modernisering och precisering av bestämmelserna ge större fasthet åt grundlagsregleringen.”<sup>212</sup> De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 1978 och detta skeende markerade, i vart fall för ett bra tag framöver, slutpunkten för den statliga debatten om sekretessregleringens fördelning mellan grundlag och vanlig lag. 1966 fördes frågan åter upp på den författningpolitiska dagordningen i samband med att offentlighetskommittén diskuterade frågan huruvida sekretessreglerna skulle återflyttas till TF. Kommittéordförandens avslutande anförande har kanske ingen direkt relevans till rubriken, men är ändå intressant i sammanhanget; ”Till nöds kan vårt land klara sig utan regeringsform men icke utan tryckfrihetsförordning.”<sup>213</sup>

### 4.3 1960-1992 Något om TF: s funktion som förlaga vid utarbetandet av YGL

Genom tillkomsten av YGL, som trädde i kraft den första januari 1992, kom yttrandefriheten i bl.a. radio och TV<sup>214</sup> att bli utförligt grundlagsreglerad i mycket nära överensstämmelse med regleringen i TF. Antalet svenska grundlagar utökades därmed från tre till fyra och detta kan betraktas som ytterligare en tydlig markering att lagstiftaren ämnade att fortsätta på den sedan lång tid tillbaka inslagna vägen med en hög detaljgrad i grundlagen. Tidigare hade sådana yttranden som omfattas av YGL reglerats genom ett par ordinarie lagar, för vilka kommer att redogöras litet närmare för nedan. YGL, som alltså är den färskaste av Sveriges grundlagar omfattar sammanlagt ett 60-tal paragrafer vilka har disponerats i 11 kapitel vars upplägg nära följer TF: s mönster. Kapitel 1 och 2 i YGL har rubrikerna Grundläggande bestämmelser respektive Om rätt till anonymitet. Kapitel 3 behandlar sändning samt framställande och spridning och kapitel 4 innefattar bestämmelser om utgivare. Kapitel 5 handlar om yttrandefrihetsbrott och knyter genom en hänvisning i 5:1 1st an till brottskatalogen i TF 7:4 och 5 §§. 6: e kapitlet innehåller regler om ansvarighet och kapitel 7 reglerar tillsyn, åtal och särskilda tvångsmedel. YGL 7:1 1st innehåller en hänvisning till TF: s 9: e kapitel, vilket gör att de båda grundlagarnas regleringar sammanfaller även på detta område. Kapitel 8 innefattar regler om skadestånd och 9: e kapitlets enda paragraf

---

<sup>210</sup> Ib, s. 90.

<sup>211</sup> Prop 1975/76: 160

<sup>212</sup> Ib, s. 1.

<sup>213</sup> SOU 1966: 61, s. 107.

<sup>214</sup> YGL 1:1 1st beskriver att varje svensk medborgare har en rättighet ”enligt denna grundlag att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.”

föreskriver att bestämmelserna i TF 9 kap. i stort sett gäller även i fråga om yttrandefrihetsmål enligt YGL. De avslutande två kapitlen innehåller bestämmelser om radioprogram och tekniska upptagningar från utlandet mm. respektive allmänna bestämmelser.

Att YGL till synes har utarbetats med TF som förebild, gör det motiverat att göra en närmare studie av hur lagstiftaren resonerat under den lagstiftningsprocess som föregick tillkomsten av denna fjärde svenska grundlag. Upptakten till processen kan spåras i lagstiftningsärenden som dryftades och avgjordes gott och väl 30 år innan YGL trädde i kraft. Under 1960-talet uppmärksammade statsmakterna förhållandet, att det saknades juridisk reglering beträffande radiosändningar. I takt med att både radio- och TV-apparater blev var mans egendom, gick utvecklingen mot att dessa medieformer närmade sig samma betydelsefulla funktion som den traditionella tidningspressen sedan länge hade haft. I riksdagen framlades 1960 en motion i ämnet vari konstaterades att; ”Medan den svenska pressen har ett juridiskt ansvar fast förankrat i tryckfrihetsförordningen saknar den svenska radion någon motsvarighet härtill”. Motionären föreslog följaktligen, att radiopressens juridiska ansvarighet samt därmed sammanhängande frågor borde göras till föremål för en statlig utredning.<sup>215</sup> Förslaget vitsordades av lagutskottet<sup>216</sup> och sedan riksdagen röstade för förslaget<sup>217</sup>, igångsattes utredningsarbetet. Utredningsarbetet rörande radiosändningarnas reglering utmynnade i två betänkanden som sedermera lades till grund för förslag till två lagar som trädde i kraft 1967; RL<sup>218</sup> och RaL<sup>219</sup>. I propositionen till RaL, kan utläsas att ambitionen varit att skapa en reglering av radioverksamheten med TF som förebild. Åsikterna om i vilken utsträckning TF skulle tjäna som förebild för den nya lagstiftningen tycks dock ha gått isär på flera sätt. Det är i sammanhanget särskilt intressant att notera, att de nya reglerna *inte* förlänades grundlagskaraktär. Sedan RL och RaL trätt ikraft rådde alltså en ordning där det tryckta ordet var grundlagsskyddat genom TF medan de eterburna meddelandena endast skyddades genom bestämmelser i ordinarie lagar.

Förhållandet att yttrandefriheten genom radio inte hade förlänats något grundlagsskydd och den olikhet i förhållande till tryckfrihetsrätten som uppkom härigenom, kommenterades i lagstiftningsärendet av ett par remissinstanser. I propositionen<sup>220</sup> kommenterade departementschefen de aktuella remissvaren enligt följande; ”Svea hovrätt och ett par andra remissinstanser för fram den i och för sig naturliga tanken att man borde ge yttrandefriheten i radion grundlagsskydd. Som chefen för kommunikationsdepartementet framhållit [...] kan man lämpligen i samband med det fortsatta arbetet på en total författningsreform undersöka om vissa viktigare bestämmelser beträffande radioverksamheten lämpligen

---

<sup>215</sup> Mot. 1960 nr. 127.

<sup>216</sup> Första lagutskottets utlåtande 1960 nr. 27.

<sup>217</sup> Rskr. 1960 nr. 218.

<sup>218</sup> SFS 1966:755.

<sup>219</sup> SFS 1966:756.

<sup>220</sup> Prop. 1966 nr. 156.

bör skrivas in i själva grundlagen. Möjligen kan det då komma att visa sig att man bör revidera TF och inarbeta radioansvarighetsreglerna i en ny författning av grundlags karaktär för massmedia. Till detta är det emellertid för tidigt att ta ställning till nu.”<sup>221</sup>

Under 1970-talet intensifierades statsmakternas arbete med att söka åstadkomma en grundlagsreglering avseende de moderna medierna vilka inte skyddades av TF. Frågan om grundlagsskydd gjordes till föremål för statliga utredningar i flera omgångar. 1970 tillsattes en utredning med uppgift att utreda lämpliga sätt att utvidga garantierna för sådana yttranden som inte täcktes av TF: s tillämpningsområde. Enligt kommittédirektivet skulle utredningen bl.a. särskilt uppmärksamma om en regel var av den vikt att den bör inflyta i själva grundlagen och inte hänvisas till reglering i annan ordning. Utredningen, som antog namnet Massmedieutredningen, presenterade i sitt betänkande<sup>222</sup> förslag på en ny massmediegrundlag som behandlade såväl tryck- som övrig yttrandefrihet. Utredningskommitténs lagförslag blev vid remissförfarandet föremål för omfattande kritik på många punkter och lagförslaget förkastades därför av regeringen.<sup>223</sup> Icke desto mindre förtjänar betänkandet att uppmärksammas, då det kom att innefatta en del meningar angående grundlagens detaljgrad.

Kommittén konstaterade till en början att skyddet i fråga om tryckta skrifter genom grundlagsformen givits en särskild stabilitet och helgd, därigenom att bestämmelserna i TF inte kunde ändras eller upphävas annat än efter beslut av två riksdagar med mellankommande riksdagsval. Vidare kommenterade kommittén, att stelheten i regelsystemet också ibland kunde visa sig som en nackdel på så sätt att det var svårt att anpassa TF till ändrade omständigheter och nya uppfattningar även när dessa var allmän accepterade. Kommittén uttryckte vidare, att alla emellertid torde ”vara ense om att fördelarna av systemet vida överstiger nackdelarna”.<sup>224</sup> Vidare förklarade kommittén, att den strävat efter att tillse att; ”alla regler som har direkt betydelse för yttrandefriheten [...] skall återfinnas i själva grundlagen”.<sup>225</sup> Åtskilliga av de regler som vid tidpunkten upptogs i TF hade, som kommittén uttryckte det; ”vid genomgången visat sig vara av huvudsakligen organisatorisk eller administrativ karaktär”. I dessa fall hade utredningen föreslagit överföring till vanliga lagar. Med hänvisning till frågornas allmänna vikt, menade kommittén att andra författningar än lagar inte var aktuella för reglering av de aktuella frågorna. Remissinstansernas<sup>226</sup> kritik avsåg många aspekter och det skall i detta sammanhang endast redogöras för vad som uttrycktes angående själva formen för regleringen. Det var endast ett fåtal av remissinstanserna som uttalade sig i frågan och man lär därför knappast kunna dra slutsatsen att frågan om regleringsformen var utslagsgivande vid regeringens beslut att inte ställa proposition enligt

---

<sup>221</sup> Ib, s. 40.

<sup>222</sup> SOU 1975: 49.

<sup>223</sup> Prop. 1975/76: 204, s. 32.

<sup>224</sup> SOU 1975: 49, s. 61 f.

<sup>225</sup> Ib. s. 71.

<sup>226</sup> En sammanställning av remissinstansernas synpunkter finns i Ds Ju 1976 Ju: 2.

utredningens förslag. Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt utvecklade att det med hänsyn till den föränderlighet som rådde inom massmedieområdet var försvarligt att i stor utsträckning lämna öppet för vissa frågors reglering i vanlig lag. Sveriges radio intog en liknande ståndpunkt. Föreningen Ordfront uttalade däremot, att om grundlagen fylldes med hänvisningar till bestämmelser i vanlig lag skulle yttrandefrihetens grundlagsskydd på ett oacceptabelt sätt komma att undergrävas.<sup>227</sup>

1977 tillsatte regeringen på nytt en utredningskommitté, som enligt direktivet bl.a. skulle inrikta sitt arbete på att utarbeta ett konstitutionellt rättighetsskydd med TF som mönster.<sup>228</sup> Utredningen, som sedermera antog namnet Yttrandefrihetsutredningen, avlämnade sitt första betänkande 1979.<sup>229</sup> Betänkandet innefattade kommitténs grundläggande ståndpunkter beträffande yttrandefrihetens reglering. Utredningens utgångspunkter beträffande den befintliga tryckfrihetsregleringen och dess förhållande till en fingerad grundlagsreglering av de moderna medierna framgick tämligen klart i betänkandet vari kommittén anförde att; ”TF [...] inte blivit utsatt för någon starkare kritik. De som sysslar med författarskap eller med utgivning av böcker, tidningar eller tidskrifter är allmänt sett nöjda med det skydd som TF ger. Även utanför deras krets torde den uppfattningen råda att det tryckfrihetsrättsliga skyddet fungerar väl. En självklar utgångspunkt för arbetet med en yttrandefrihetsgrundlag (YGL) är således, att TF:s skyddssystem skall bestå. De ändringar i grundlagstexten som kan behöva göras skall inte på någon punkt få leda till att skyddet tunnans ut. Bestämmelser i TF bör inte av systematiska eller andra skäl föras över till vanlig lag. Inga andra ändringar bör göras än sådana som innebär förstärkningar av skyddet, klargöranden eller anpassningar till besläktade rättsregler eller till nutida språkbruk. Med denna utgångspunkt är det naturligt att man undersöker om man kan lämna TF i det väsentliga oförändrad även i form. Därmed ger man så goda garantier som möjligt mot att tryckfriheten inte träds för när i samband med att TF:s principer får tillämpning även på andra uttrycksmedel än tryckta skrifter. Grundlagsreglerna om dessa andra uttrycksmedel får i så fall bli mer eller mindre fristående. De kan samlas till en helt självständig YGL som, utan hänvisningar till TF, återger alla de regler som skall gälla för dem. Grundlagsreglerna kan också göras mera kortfattade. De kan ställas samman till en särskild YGL som till stora delar hänvisar till TF och, vid sidan av hänvisningarna, begränsar sig till de särregler som skall gälla för de avsedda uttrycksformerna. De kan vidare, med samma teknik i övrigt, sammanföras med nuvarande TF till en YGL, i vilken de nya bestämmelserna ingår som en andra huvudavdelning.”<sup>230</sup> Av särskilt intresse i sammanhanget är kommitténs skepsis ifråga om möjligheten att ersätta TF med en helt ny grundlag. Kommittén konstaterade; ”En svårighet med denna teknik är givetvis att man löper större risk att, oavsiktligt ändra tryckfrihetens

---

<sup>227</sup> Ds Ju 1976:2 s. 41.

<sup>228</sup> Dir. 1977: 71.

<sup>229</sup> SOU 1979: 49.

<sup>230</sup> Ib, s. 111 f.



innebörd i viktiga hänseenden. Vidare kan man förmoda att ett försök i den nu skildrade riktningen kommer att mötas med en kritik av ungefär samma innebörd som den som riktades mot strävandena att ersätta 1809-års RF med en ny grundlag: hävdvunna och klangfulla uttryck som förmedlar traditioner och känslvärden från flydda tider försvinner och ersätts med i bästa fall konkreta och begripliga men torra och associationsfattiga vändningar på normalprosa.”<sup>231</sup> Sålunda framkom i ganska klara ordalag att Yttrandefrihetsutredningens intention var att bevara den svenska tryckfrihetsrättsliga traditionen.

Sedan förslagen i 1979-års betänkande remitterats, avlämnade yttrandefrihetskommittén sitt nästa betänkande 1983.<sup>232</sup> Denna gång tog yttrandefrihetsutredning, med beaktande av remissinstansernas ståndpunkter, ställning för det alternativ som innebar att de moderna medieformerna skulle regleras i separat form under det att TF behölls i stort sett intakt. Kommittén uttalade i anslutning till detta att ”man skall vara aktsam om det man har när man sträcker sig efter det man kan få”<sup>233</sup> Behovet av grundlagsregler med hög precisionsgrad kommenterades med särskild tydlighet i en proposition från 1986; ”Grundlagsregler som inte tydligt anger var gränserna för rättighetsskyddet går kan vålla mera skada än nytta. Myndigheter kan komma att gripa in även i fall där skyddet gäller. Enskilda kan avstå från att begagna en rättighet som de har för att vara säkra på att hålla sig inom dess gränser. I båda fallen har rättigheten blivit mer begränsad än nödvändigt.”<sup>234</sup> Beträffande svårigheten med denna regleringsmodell kommenterade departementschefen att; ”[...] det kan vara svårt att åstadkomma en mycket långtgående samordning av grundlagsreglerna i fråga om sådana olika uttrycksformer som skyddet bör omfatta eftersom den ena uttrycksformen skiljer sig från den andra. Dessa svårigheter blir större ju fler uttrycksformer man vill skydda.”<sup>235</sup>

Uppfattningen att en separat reglering efter TF: s mönster i kombination med en i stort sett intakt tryckfrihetsreglering var den bästa lösningen fick genomslag även i lagstiftningsarbetets sista etapper och 1992 trädde, som tidigare nämnts, YGL i kraft. Under den 30-åriga lagstiftningsprocess som föregick ikraftträdandet av YGL hade den svenska tryckfrihetsmodellen, som framgått av ovanstående redogörelse, befast sin ställning som ett närmast självskrivet inslag i den svenska konstitutionella rättsordningen. Under 1970- och 80-talens utredningsarbeten framkom vid flera tillfällen att TF betraktades som en förträfflig konstruktion, och inte nog med detta – den förtjänade dessutom enligt lagstiftarens uppfattning att användas som förlaga till en fjärde grundlag.

---

<sup>231</sup> Ib, s. 112 f.

<sup>232</sup> SOU 1983: 70

<sup>233</sup> Ib, s.

<sup>234</sup> Prop. 1986/87: 151 s. 29.

<sup>235</sup> Ib. s. 29.

## 4.4 Sammanfattande kommentar beträffande perioden 1812-2000

Detta kapitel har behandlat två teman av central betydelse för den svenska tryckfrihetsrättsliga regleringsmodellen.; Till en början har gjorts en historisk redogörelse för grundlagens allmänna status och de politiska debatter som förts härom. Den andra delen av kapitlet belyste ett antal lagstiftningsärenden där frågan om tryckfrihetsförordningarnas omfång aktualiserats. Som framgick av redogörelsen i kapitel 3, förefaller lämpligheten i att utförligt reglera tryckfrihetsrätten på grundlagsnivå inte ha ifrågasatts i någon större utsträckning, varken i samband med de konstituerande riksdagarna 1809 eller under de riksdagar som följde under åren strax därefter. Som har framgått av detta kapitel skulle detta lagtekniskt orienterade spørsmål istället komma att lyftas på den politiska dagordningen med några decenniers fördröjning. Frågan aktualiserades under riksdagen 1853-54 till följd av en kunglig proposition vari föreslogs en mycket kraftig reduktion av de tryckfrihetsrättsliga grundlagsmaterian. Förslaget blev vilande grundlagsförslag och spørgsmålet blev med detta föremål för riksdagsdebatter som engagerade ett stort antal av ständerförsamlingarnas ledamöter.

Att propositionen överhuvudtaget tillstyrktes av konstitutionsutskottet synes få sin förklaring genom det besynnerliga sammanträffandet, att utskottet vid det aktuella överläggningstillfället var långt ifrån fulltaligt samt att det fåtal av utskottsledamöterna som närvarad hade en enastående välvillig inställning till förslaget. Protokollen från propositionens riksdagsbehandling innefattar ett mycket stort antal anföranden, av vilka endast ett mycket litet antal ger uttryck för att stödja förslaget om en utmönstring av det detaljerade grundlagsskyddet för tryckfriheten. Den allmänna uppfattningen bland ständerna var att tryckfriheten utgjorde ett ämne av alltför stor vikt för att regleras någon annanstans än i grundlagen. En vag grundlagsregel efter utländskt mönster befarades kunna bli föremål för statsmakternas kringgående genom ordinarie lagstiftning och denna ståndpunkt grundades med samtida utländska skräckexempel. Den lilla andel av ständsledamöterna som förordade förslaget, ansåg bl.a. att den detaljerade tryckfrihetsgrundlagen närmast var ett resultat av att den nya regimens grundlagsfäder inte förmått hejda sin våldsamma reaktion mot det gustavianska enväldet och därmed förbisett de praktiska nackdelarna som en detaljerad grundlagsreglering av tryckfriheten förde med sig. Utfallet av riksdagsbehandlingen av 1854-års proposition blev alltså att förslaget avstyrktes med en förkrossande majoritet av ständerna. Frågan om en mer radikal bantning av den tryckfrihetsrättsliga grundlagsregleringen kom därmed att läggas i träda för en lång tid framöver. Parallellt med att stödet för tryckfrihetsförordningens detaljgrad uttalades i riksdagen, avhjälpes fortlöpande den förvirring som tidigare hade behäftat reglerna rörande grundlagstiftningsförfarandet. 1812 hade det varit möjligt att relativt enkelt ändra grundlagen genom att RF innefattade en del konstitutionella kryphål. Under 1800-talets senare del täpptes dessa luckor till och därmed ökade

grundlagens stabilitet. I och med att grundlagen gjordes till ett mer stabilt institut, skulle det kunna tänkas att incitamenten att minska tryckfrihetsförordningens detaljgrad blev större. Någon sådan tendens märktes dock inte i samband med riksdagsbehandlingen av 1853-års proposition. Under senare delen av 1800-talen och under åren framöver kom att med jämna mellanrum höjas röster för partiella utbrytningar av en del av de ämnen som reglerades i 1812-års TF. Idéerna om grundlagsutbrytningar förekom ofta som komponenter i revisionsförslag som syftade till att råda bot på den allmänna oreda som rådde i TF. På flera områden förverkligades också grundlagsutbrytningar, vilket resulterade i att den tryckfrihetsrättsliga grundlagsmaterian i begränsad mån krympte. Exempelvis utbröts 1887 de upphovsrättsliga reglerna ur TF med motiveringen att de överhuvudtaget inte hörde statsrätten till. Motiveringen visar, betraktad mot bakgrund av redogörelsen för förhållandena under 1700-talet och det tidiga 1800-talet, att det hunnit utbildats en medvetenhet om lagens systematisering under perioden från seklets början till seklets slut. Det framträdde vidare idéer om att utbryta de straffrättsliga reglerna avseende tryckfrihetsbrotten vid lagstiftningsinitiativ både 1871 och 1912. Av olika skäl uteblev såväl lagändringar i denna riktning som närmare diskussioner i ämnet.

1940 framförde några riksdagsledamöter förslag om att utbryta avsevärda delar av tryckfrihetsförordningen och flytta över regleringen till vanlig lag. Parallellt med detta förslag lyftes idén om att förenkla grundlagstiftningsförfarandet därigenom att grundlagsändring föreslogs kunna ske genom endast ett riksdagsbeslut. Förslagen vann inget större gehör, men de illustrerar tillsammans den svenska tryckfrihetsmodellens dubbelsidiga problematik – detaljgraden i grundlagen kan tänkas bli ett problem när det behöver vidtagas snabba justeringar, även av smärre karaktär och problemet kan tänkas bli avhjälp antingen genom grundlagsutbrytningar *eller* genom att fastheten i grundlagsinstitutet korrigeras på så sätt att reglerna om grundlagsändring ändras. Grundlagens detaljgrad och grundlagens stabilitet är på detta sätt två faktorer med starka anknytningspunkter till varandra och detta var något som möjligen kunde anas 1812 men framkom desto tydligare vid 1940-års riksdag. I förarbetena till 1949-års TF kommenterades 1940-års utbrytningsförslag i förbigående, men tanken på att i större skala reducera TF: s omfång förkastades helt då ståndpunkten var att regler med ämnesmässig anknytning bör regleras på ett och samma ställe.

Från 1960-talet och framåt skisserade den svenske lagstiftaren på olika möjligheter att grundlagsskydda övrig yttrandefrihet (främst radio och TV) I detta lagstiftningsarbete kom TF att tjäna som modell och 1991 tillkom YGL. Tillkomsten av en ny grundlag, med i princip samma omfång som TF, visar att lagstiftaren inte haft några idéer om att förkasta den tryckfrihetsrättsliga regleringsmodellen. I samband med 1970-talets arbete med att genomföra förstärkningar av grundlagsinstitutet kom återigen förhållandet mellan å ena sidan grundlagens detaljgrad och å andra sidan grundlagens grad av stabilitet att göra sig påmint. I diskussionen angående folkomröstningsinstitutets närmande till grundlagstiftningsförfarandet

avvisades idén om folkomröstning som obligatorium vid grundlagstiftning med argumentet att den svenska grundlagen är för detaljerad för att idén skall kunna betraktas som rimlig. Uppenbarligen utgjorde detaljgraden i grundlagen en hämsko mot grundlagsinstitutets stabilisering.

Sammantaget kan sägas att statsmakternas utgångspunkt både under 1800- och 1900-talet tycks ha varit tämligen klar; nämligen att tryckfriheten skall vara noggrant detaljreglerad på grundlagsnivå. Denna ståndpunkt uttalades med klarhet i samband med 1850-talets riksdagsdebatter liksom i samband med arbetet att utveckla 1949-års TF. Ståndpunkten manifesterades också implicit i och med att 1970- och 80-talens arbete med att utarbeta YGL skedde med TF som förlaga. Parallellt med detta har noterats, att det finns beröringspunkter med grundlagens stabilitet och detaljgrad. Sedan 1809 har den svenska grundlagen utgjort en i varierande grad relativt instabil konstruktion, vars innehåll kunnat ändras utan särskilt omständliga förfaranden. Så länge den svenska grundlagen innefattar så många detaljbestämmelser har det också betraktats som en orimlighet att strama upp förutsättningarna för att ändra grundlagens lydelse. Obligatorisk folkomröstning, lagrådsprövning och andra moment som medför att grundlagstiftningsförfarandet blir mer tungrovt har inte förefallit lämpligt med tanke på att den svenska grundlagen innehåller så mycket reglering av alltför specifik natur.

# 5 Framtidsperspektivet

## 5.1 Inledande kommentar

Den följande framställningen kommer att ta sikte på vissa författningspolitiska överväganden som gjorts under perioden 2000-2006. I strikt mening kan denna tidsperiod idag också sägas tillhöra historieberättelsen, men som redogörelsen skall visa kan man betrakta dessa år som en brytningstid med avseende på hur den författningspolitiska diskussionen kring den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen har förts. Av framställningen kommer att framgå, att den författningspolitiska diskursen kring frågan om den svenska tryckfrihetsrättens regleringsform under de senaste åren har tagit nya och, i förhållande till de senaste decenniernas etablerade uppfattningar, avvikande vändningar. Mot denna bakgrund har jag funnit motiverat att behandla de senaste årens författningspolitiska överväganden under en rubricering som tar sikte på den kommande tiden.

I samband med att regeringen i december 2001 avlämnade en proposition<sup>236</sup>, innehållande förslag till en rad ändringar i TF och YGL, kom bl.a. viss uppmärksamhet att riktas mot frågan om de två grundlagarnas inverkan på den svenska statsmaktens förmåga att tillmötesgå krav som ställs i det alltmer intensiva internationella samarbetet. EU-samarbetet omnämndes i allmänna ordalag som svårförenligt, eller i vart fall potentiellt svårförenligt, med ett vidmakthållande av de befintliga regleringarna i TF och YGL. Regeringen erinrade vidare om att det hänt att de båda grundlagarna hindrat svenska myndigheter från att lämna utländska myndigheter assistans vid brottsutredningar enligt lagen (2000: 562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Det noterades även, att den svenska hållningen inte alltid mötts med förståelse från andra länder. Regeringen intog ståndpunkten att det för tillfället inte fanns anledning att överge den befintliga regleringsmodellen med ett speciellt och detaljerat grundlagsskydd för massmedier till förmån för ett mera allmänt skydd, men förklarade att det mot bakgrund av den beskrivna utvecklingen borde övervägas ett inrättande av en stående beredning med uppgift att bl.a. utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på yttrandefrihetens område.<sup>237</sup>

I april 2003 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Utredningen skulle vidare kartlägga olika relevanta problemområden och lämna förslag på hur problemen kunde lösas. I utredningsdirektivet<sup>238</sup> angavs inledningsvis, att beredningen skulle överväga frågan om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen var möjligt att i längden bibehålla

---

<sup>236</sup> Prop. 2001/02:74.

<sup>237</sup> prop. 2001/02:74, s. 92 f.

<sup>238</sup> Dir. 2003: 58.

en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna. Vidare skulle beredningen överväga om det på sikt fanns anledning att slå samman TF och YGL till en enda grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet. I direktivet angavs även att det även kunde finnas behov av andra förändringar än sådana som direkt kunde hänföras till den tekniska utvecklingen. Kommittén gavs därför även uppdraget att finna förslag på hur konflikter mellan grundlagen och EG-rätten eller andra bestämmelser som grundade sig på internationellt samarbete kunde lösas.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen presenterade sitt första delbetänkande i november 2004, vilket behandlade internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, målhandläggningsfrågor mm.<sup>239</sup> Förslagen i betänkandet utgick implicit från en fortsatt detaljreglerad tryckfrihetsgrundlag, varför det inte finns anledning att närmare kommentera betänkandet i denna framställning. Desto större relevans i sammanhanget har det ”debattbetänkande” som beredningen avlämnade i november 2006.<sup>240</sup> Betänkandet behandlar frågan om ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten. I 2006-års betänkande presenteras fyra alternativa regleringslösningar för tryck- och yttrandefriheten. Tre av dessa lösningar blir i det följande föremål för närmare uppmärksamhet.

De lösningsalternativ som yttrandefrihetsutredningen presenterat, rubriceras i betänkandet med benämningarna status quo-alternativet, minimalalternativet, mellanalternativet respektive maximalalternativet. Det s.k. maximalalternativet, innebär i stort sett att TF och YGL slås samman till en enda grundlag, som föreslås få namnet Yttrandefrihetsgrundlagen. Maximalalternativet<sup>241</sup> innebär att de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna förblir opåverkade och fortsätter att gälla i samma utsträckning som idag för de medier som faller in under grundlagsskyddet. Maximalalternativet inbegriper vissa materiella tillägg, men dessa är av smärre betydelse och förslaget innebär m.a.o. ingen radikal ändring av nuvarande detaljreglering på grundlagsnivå. Mot denna bakgrund kommer någon närmare genomgång av maximalalternativet inte att göras i denna framställning. Status quo-alternativet innebär att tryck- och yttrandefrihetsreglering bibehålls i sin nuvarande form med smärre materiella förändringar. Beredningsgruppen har i sitt betänkande uttalat att den inte avsett att ta ställning för eller emot någondera av lösningsmodellerna, utan förklarar att den har inriktat sitt arbete på att redovisa för- och nackdelar med de olika alternativen. Avsikten förklaras ha varit att stimulera till en öppen och konstruktiv debatt om för och nackdelar med den befintliga regleringsmodellen respektive alternativa regleringsmodeller.<sup>242</sup>

---

<sup>239</sup> SOU 2004: 114.

<sup>240</sup> SOU 2006: 96 del 1 och 2.

<sup>241</sup> SOU 2006: 96 s. 255 ff.

<sup>242</sup> SOU 2006:96 del I, s. 15.

### 5.1.1.1 Minimalalternativet<sup>243</sup>

Det första av yttrandefrihetsberedningens förslag, det s.k. minimalalternativet, innebär i korthet att TF och YGL upphävs och att yttrandefriheten därigenom kommer att endast skyddas genom artikel 10 i EKMR, RF:s nu gällande allmänna regler om yttrandefriheten och en ny bestämmelse innehållande de grundläggande tryckfrihetsrättsliga principerna som skall tas in i 2 kap. 13 § RF. Till följd av att TF och YGL upphävs måste alla hänvisningar till dessa lagar tas bort. Beredningen föreslår även att de nuvarande reglerna om allmänna handlingars offentlighet tas in i ett separat kapitel i RF. Fördelen med ett skydd av denna typ skulle vara att avsevärt färre problem i förhållande till EG-rätten skulle uppstå eftersom grundlagsregleringen blir så kortfattad och obestämd. Utredningen konstaterar dock att förslaget innebär att det detaljerade skyddet för yttrandefriheten på grundlagsnivå avskaffas och att det blir mindre klart och förutsägbart vad skyddet för yttrandefriheten mera precist består i än genom dagens detaljerade regler på grundlagsnivå. Den diskuterade regleringsmodellen skulle innebära att det i högre grad än i dag skulle överlämnas till riksdagen och domstolarna att bestämma skyddets närmare innehåll. Skyddet kommer, enligt utredningsgruppen, också att bli mindre stabilt än vad som nu gäller eftersom dess innehåll inte närmare anges i grundlag, åtminstone under en övergångstid tills en konstitutionell praxis etablerats genom riksdagens och domstolarnas tillämpning av skyddet. Utredningen noterar vidare att denna modell förutsätter ett större utrymme för lagprövningsrätten, exempelvis kan uppenbarhetsrekvisitet behöva avskaffas och en författningsdomstol tillföras, och att det ankommer på grundlagsutredningen att behandla frågor kring detta.

### 5.1.1.2 Mellanalternativet<sup>244</sup>

Det andra av kommitténs förslag innebär att TF och YGL, i likhet med det föregående alternativet, upphävs. Tryck- och yttrandefriheten skyddas genom artikel 10 i EKMR samt RF:s nu gällande allmänna regler om yttrandefriheten. Ett nytt 3 kap. författas som i huvuddrag, 13 paragrafer, stadgar de principer som nu återfinns i TF och YGL. Detaljfrågorna skall regleras i en särskild lag, Massmedielagen, som endast skall kunna ändras genom beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande föreningar sig eller i samma ordning som grundlag. Genom den särskilda ordningen för ändring blir skyddet mer stabilt än om Massmedielagen skulle kunna stiftas genom ett enkelt majoritetsbeslut. Beredningen konstaterar här till att man knappast uppnår någon avsevärt större flexibilitet än vad som gäller med dagens skydd. Beträffande själva innehållet i den tänkta massmedielagen anser utredningen att lagen i vart fall bör innehålla regler om;

- vilka medier som omfattas av lagen
- vilka yttranden som inte omfattas av lagen

<sup>243</sup> SOU 2006: 96, s. 245 ff.

<sup>244</sup> SOU 2006: 96 s. 251 ff.

- vilka gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott
- beslag och konfiskering
- i vilka fall en meddelare kan fällas till ansvar
- undantag från tystnadsplikten och straffbestämmelser om brott mot tystnadsplikten
- vem som utser utgivare, vilka krav som ställs på utgivaren, vem som efter författaren/utgivaren svarar för yttrandefrihetsbrott
- i vilka fall JK får överlämna åklagaruppgiften till allmän åklagare
- utseende av jury och om rättegången i övrigt

Beträffande fördelarna med denna lösning, konstateras till en början, att skyddet för tryckfriheten blir lättare att anpassa till teknikutvecklingen. Huruvida alternativet leder till att svensk yttrandefrihetsrätt blir lättare att anpassa till EG-rätten finner dock beredningen vara beroende av hur Massmedielagen utformas materiellt. Avslutningsvis kommenterar beredningen, att frågan om ökat utrymme för lagprövning (eventuellt i en författningsdomstol) aktualiseras även i detta alternativ.

## 5.2 Står den svenska grundlagen inför statusförändringar?

I det föregående avsnittet redogjordes kortfattat för huvudpunkterna i tryck- och yttrandefrihetsutredningens betänkande. Under redogörelsen för det s.k. minimalalternativet respektive mellanalternativet framgick att utredningen utgått ifrån att förverkligandet av något av dessa långtgående alternativ skulle förutsätta vissa förändringar av grundlagens allmänna status. I sammanhanget omnämnde Yttrandefrihetsutredningen bl.a. det eventuella behovet av att inrätta en författningsdomstol. Det faller sig således på sin plats att i det följande kort redogöra för Grundlagsutredningens arbete samt i relevanta delar kort redovisa vad som hittills har förekommit inom dess verksamhet.

Grundlagsutredningen tillsattes av regeringen 2004 och dess ännu icke tillfullo avslutade uppgift består i att genomföra en samlad översyn av regeringsformen. I utredningsdirektiven uttalas att någon övergripande granskning av regeringsformen inte skett sedan 1960- och 70-talen och att det med hänsyn till senare tiders utveckling av det svenska samhället är tid att genomföra en sådan översyn. Den av regeringen omtalade samhällsutvecklingen beskrivs närmare bl.a. i termer av en väsentligt höjd utbildningsnivå bland medborgarna, något som i sin tur antas ha medfört förändrade förutsättningar för demokratin. Det finns vidare, enligt regeringens ståndpunkt, tydliga tecken till förändringar i människans tänkande och attityder vilket bl.a. har visat sig genom en lägre auktoritetstro och en ökad självständighet bland medborgarna. Bland den stora mängd frågor som omfattas av grundlagsutredningens uppdrag finns bl.a. frågan om



tillämpningen av *folkomröstningsinstitutet* liksom frågor om hur *lagprövningsinstitutet* kan förstärkas, vilket inkluderar den ovan kommenterade frågan om det eventuella behovet av att införa en författningsdomstol.<sup>245</sup> Grundlagsutredningens arbete pågår visserligen ännu<sup>246</sup>, men då endast drygt ett år ännu återstår av utredningens tidsram har ett ganska betydande material hunnit färdigställas.<sup>247</sup>

När det gäller folkomröstningsinstitutet, har hittills en jämförande rapport hunnit bli sammanställd i Grundlagsutredningens regi. Enligt utredningens direktiv skulle arbetet med att utreda folkomröstningsinstitutet utgå ifrån vad en tidigare statlig utredning, närmare bestämt Folkomröstningsutredningen, kommit fram till. Denna tidigare utredning hade i sitt betänkande<sup>248</sup> uttalat, att det vid tillfället inte fanns någon anledning att överväga någon principiell förändring av möjligheten till beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor enligt RF 8:15. Detta Ställningstagande hade utredningen motiverat genom att konstatera att det skulle te sig märkligt att överväga förändringar av en bestämmelse som tillkommit under förhållandevis stor partipolitisk enighet och som dessutom aldrig hunnit bli tillämpad.<sup>249</sup>

I Grundlagsutredningens rapport<sup>250</sup> konstateras att direktdemokratiska inslag såsom folkomröstningar har blivit allt mer förekommande världen över sedan 1990. Denna internationella trend belyses bl.a. med en redogörelse för förhållandet att statsmedborgare i större utsträckning fått möjlighet att ta ställning i frågor som bl.a. rört godkännande av nya eller omarbetade konstitutioner. I rapporten framhålls vidare att man i de etablerade demokratierna främst har betraktat det ökade inslaget av direktdemokratiska instrument som ett redskap för att vitalisera demokratin. I rapporten konstateras dock att majoriteten av de svenska politiska partierna har intagit en avvaktande inställning till möjligheten att skapa ett mer omfattande folkomröstningsinstitut.

Inom ramen för Grundlagsutredningens verksamhet tillsattes även en särskild expertgrupp med uppgift att utreda olika former av normkontroll. I sin färdigställda rapport<sup>251</sup> presenterade expertgruppen tre grundmodeller för utökad normkontroll. Den första grundmodellen avsåg olika möjligheter att förstärka lagrådsgranskningen. Den andra grundmodellen utgick ifrån att på olika sätt öka domstolarnas normprövningsrätt, vilket bl.a. tänktes kunna ske genom att ändra i bestämmelsen i 11 kap 14 § RF. Som en möjlighet diskuteras alternativet att helt ta bort uppenbarhetsrekvisitet i bestämmelsen. Ett annat alternativ som diskuteras är ett avskaffande av uppenbarhetsrekvisitet endast avseende lagar samtidigt som förbehållet

---

<sup>245</sup> Dir. 2004: 96.

<sup>246</sup> Enligt direktivet skall Grundlagsutredningen slutredovisa sitt arbete senast den 31 december 2008.

<sup>247</sup> Se <http://www.grundlagsutredningen.se/> 27 januari 2008.

<sup>248</sup> SOU 1997: 56.

<sup>249</sup> Ib. s. 13 f. Och s. 165.

<sup>250</sup> SOU 2007: 94.

<sup>251</sup> SOU 2007: 85.

bibehålls för föreskrifter som meddelats av regeringen.<sup>252</sup> Expertgruppens tredje grundmodell för förändrad normkontroll behandlar införandet av någon form av författningsdomstol dvs. en instans som prövar lagar och andra, hierarkiskt lägre placerade, normer mot grundlag eller någon annan överordnad norm.<sup>253</sup> I rapporten konstateras att tanken på författningsdomstol hittills avfärdats i Sverige, bl.a. pga. att ett sådant system har ansetts föra över politisk makt till ett icke-politiskt organ.<sup>254</sup> Som ett tänkbart skäl för inrättandet av en författningsdomstol anför expertgruppen att normprövningen inte anses ha en tillräckligt framträdande roll i de ordinarie domstolarnas verksamhet. Tyngdpunkten måste enligt utredarnas mening ligga på mer vardagsnära frågor såsom brottmål eller skattefrågor. Genom ett särskilt organ för grundlagsfrågor skulle dessa prövas med högsta tänkbara kompetens. Vidare anføres att inrättandet av en författningsdomstol eller liknande inrättning skulle på ett symboliskt sätt markera att frågan om lagars och andra normers förenlighet med grundlagarna togs på allvar.<sup>255</sup> Utredarna konstaterar vidare att grundlagars utformning med avseende på precisionsgrad har inverkan på författningsdomstolarnas utformning.<sup>256</sup> Expertgruppen avstår dock från att ställning för eller emot något av de skisserade alternativen.

## 5.3 Hur har yttrandefrihetsberedningens förslag bemötts?

### 5.3.1 Några av remissinstansernas ståndpunkter

Tryck- och yttrandefrihetsberedningens betänkande har under 2007 varit föremål för remissbehandling. Remisstiden utlöpste den 31 augusti, men i dagsläget<sup>257</sup> finns mig veterligen ännu inte någon allmänt tillgänglig komplett sammanställning av remissvaren. En del av de i skrivandets stund alltså mycket färskt remissvaren har dock återfunnits på de olika remissinstansernas hemsidor. Det är följaktligen detta elektroniska material som fått utgöra grunden för den ofullständiga, men förhoppningsvis översiktliga, sammanställning av remissvar som följer nedan.<sup>258</sup> De tillgängliga remissvarens kvalitet har befunnits skifta mycket i fråga om utförlighet i motiveringarna och det har dessutom visat sig att långt ifrån

---

<sup>252</sup> Ib. s. 105.

<sup>253</sup> Ib. s. 71.

<sup>254</sup> Ib. s. 106.

<sup>255</sup> Ib. s. 72.

<sup>256</sup> Ib. s. 73.

<sup>257</sup> Oktober 2007.

<sup>258</sup> En sammanställning över inkomna remissvar kan ev. väntas bli publicerad på regeringskanslites hemsida; [www.regeringskansliet.se](http://www.regeringskansliet.se)

alla remissvar behandlat samtliga av de olika delproblem som betänkandet aktualiserar. Sammanställningen av remissvaren har självfallet avgränsats till att avse sådana svar som någorlunda utförligt behandlar de aspekter som står i blickfånget för denna framställning. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet<sup>259</sup> menar i sitt remissvar att beredningens slutsatser om fördelarna med utformningen av det svenska grundlagsskyddet givits en alltför onyanserad utformning. Fakultetsnämnden pekar på att det genom historien varit vanligt med ändringar i det tryckfrihetsrättsliga regelsystemet och att den bild av stabilitet som beredningen målat upp kunnat kontrasteras med att riksdagen ändrar grundlagen så fort ett praktiskt, stort eller smått, behov av detta uppstår. När det gäller valet mellan de olika förslag som beredningen presenterat menar fakultetsnämnden, att mellanalternativet bäst fångar den avvägning mellan stabilitet och flexibilitet som regleringen på yttrandefrihetsrättens område bör ge uttryck för. Fakultetsnämnden menar därför att det är detta lösningsalternativ som är bäst lämpat att användas som utgångspunkt för den fortsatta diskussionen kring frågan.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet<sup>260</sup> anför i sitt yttrande att de svenska reglerna om frihet att yttra sig i tryckt skrift etc. har en mycket stark förankring i svensk rättstradition. De starka reaktioner som brukar väckas i samband med varje förslag som innebär en förändring påvisar, enligt fakultetsnämndens mening, detta förhållande. Mot bakgrund av detta anser fakultetsnämnden att minimalalternativet inte är realistiskt och att inte heller mellanalternativet ter sig genomförbart utan avsevärda problem. Fakultetsnämnden bedömer att det dock finns skäl att närmare undersöka både maximalalternativet och status-quo-lösningen. Status quo-lösningen förordas även i det remissvar som avlämnats av Svea Hovrätt<sup>261</sup> som menar att de olägenheter som den svenska regleringen medför inte bör överdrivas och att den problematik som kan uppkomma i det europarättsliga samarbetet är ett pris som är värt att betala för att behålla den nuvarande regleringsmodellen. Sveriges kommuner och Landsting<sup>262</sup> för ett resonemang som tycks stå i ganska nära samklang med vad som framförs i yttrandet från Svea Hovrätt och menar att beredningen inte påvisat att problemet med teknikberoendet skulle vara av sådan tyngd att det motiverar en ändring av det nuvarande skyddet för tryckfriheten. Vidare anser Sveriges kommuner och Landsting att det inte med hänsyn till EU-samarbetet finns anledning att nu genomgripande förändra grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten. Samma remissinstans anför vidare, att grundlagsregleringen ger Sverige möjlighet att hävda de svenska principerna i EU-rättsliga sammanhang. Även Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS)<sup>263</sup> förordar att den nuvarande regleringen behålls med smärre justeringar. KLYS påpekar vidare att man med denna lösning

---

<sup>259</sup> <http://www.jur.uu.se/modules/dokument/visa.aspx?id=1078&lvl=2>

<sup>260</sup>

<http://www.juridicum.su.se/jurweb/dokument/remisser/Nyttgrundlagsskyddfortryckochyttrandefrihetenanon.pdf>

<sup>261</sup> [www.domstol.se/Domstolar/sveahovratt/Remissvar/Dnr\\_127-07.pdf](http://www.domstol.se/Domstolar/sveahovratt/Remissvar/Dnr_127-07.pdf)

<sup>262</sup> <http://www.skl.se/artikel.asp?C=827&A=5384>

<sup>263</sup> [www.klys.se/ett-nytt-skydd-for-tryck-och-yttrandefriheten.htm](http://www.klys.se/ett-nytt-skydd-for-tryck-och-yttrandefriheten.htm)

kan förlita sig kring den gedigna rättstradition som har skapats kring TF. KLYS uttalar också åsikten att den befintliga regleringsmodellen står för stabilitet och förutsebarhet. Liknande resonemang förs också av TCO<sup>264</sup> som menar att dagens skydd står för styrka och varaktighet. TCO ställer sig på denna grund helt avvisande till mera drastiska förändringar av den befintliga yttrandefrihetsregleringen.

### 5.3.2 Meningar om förslagen i tidningspressen

Sedan tryck- och yttrandefrihetsberedningen avlämnade sitt debattbetänkande har de presenterade förslagen, självfallet icke oväntat, föranlett många och starka reaktioner på nyhetstidningarnas ledar- och debattsidor. Pressen kan av naturliga skäl knappast betraktas som en i sammanhanget icke-neutral institution, men icke desto mindre faller det enligt min mening på sin plats att söka sammanfatta ett litet axplock av den argumentation som förts i dagspressen under den senaste tiden. Till en början kan tidningspressens bemötande av förslaget sammantaget betecknas som ett mycket starkt avvisande av idén att avskaffa den nuvarande svenska modellen för yttrandefrihetsrättens reglering. Denna avvisande ståndpunkt kommer till uttryck på varierande sätt i en mängd artiklar som under senare tid publicerats i tidningspressen. I en artikel i Dagens nyheter uttalas exempelvis att vi i Sverige kan vara stolta över ”världens starkaste grundlagsskydd för tryck- och yttrandefrihet”. I en annan artikel i Dagens nyheter framhålls att ”det skall mycket till för att man skall säga upp traditionen från 1766”. Vidare har i en artikel i Sundsvalls tidning uttalats att; ”Den svenska tryckfriheten är en omistlig del av den svenska demokratin”. Artikelförfattaren anför vidare att den svenska tryckfriheten; ”Sedan 1766 har [...] bidragit till utvecklingen av hela samhällslivet, ekonomiskt och demokratiskt. Trots att yttrandefriheten i hårda tider trängts tillbaka har den grundstruktur som antogs av riksdagen visat sig stryktålig. Den har samtidigt visat sig vara levande och utvecklingsbar”. Artikeln avslutas med kommentaren att de presenterade alternativen till dagens två grundlagar på yttrandefrihetsrättens område ”tunnar ut skyddet för yttrandefriheten”. I en artikel i Göteborgs Posten kommenteras i kritiska ordalag utredarnas bekymmer över Sveriges avvikelser från EU-standarden. Artikelförfattaren menar att det ”ligger något behagsjukt och typiskt svenskt i denna vilja till anpassning”. Vidare framförs i artikeln att Sverige vad gäller tryckfriheten har ”en lysande historia” och att modellen har ”varit av avgörande betydelse för den svenska samhällsutvecklingen”. Artikelförfattaren drar avslutningsvis slutsatsen, att om riksdagen skulle bedöma att utvecklingen inom EU och Europadomstolens tillämpning av Europakonventionen kommer att tvinga Sverige att inrätta ett mindre detaljerat skydd för tryck- och yttrandefriheten bör man till en början inrätta en författningsdomstol och vidare ge domstolarna en självständigare ställning.

---

<sup>264</sup> [www.tco.se/FileOrganizer/TCOs%20webbplats/Publikationer/remissyttranden/Y07-0021%20Grundlagsskydd%20för%20tryck-%20och%20yttrandefriheten.doc](http://www.tco.se/FileOrganizer/TCOs%20webbplats/Publikationer/remissyttranden/Y07-0021%20Grundlagsskydd%20för%20tryck-%20och%20yttrandefriheten.doc)

### 5.3.3 Meningar i juridisk och statsvetenskaplig doktrin

Den yttrandefrihetsrättsliga regleringen har vid tiden för författandet av denna uppsats också i någon mån blivit kommenterad i juridisk och statsvetenskaplig doktrin. I en artikel i SvJT<sup>265</sup> diskuterar JK Göran Lambertz frågan om yttrandefrihetsrättens framtida reglering mot bakgrund av yttrandefrihetens förslag. Lambertz skriver att ha uppfattar problematiken avseende teknikberoendet jämte detaljnivån i grundlagsnivån som de största frågorna i debatten. Till den nuvarande regleringens fördelar uppräknar Lambertz bl.a. att detaljregleringen i grundlagen innebär att yttrandefriheten står sig mycket stark och att tillfälliga opinioner och enskilda händelser inte kan medföra en nedmontering av skyddet utan att detta föregås av en ordentlig eftertanke. Bland de nackdelar som Lambertz uppräknar kan nämnas teknikberoendet, som enligt kommentatorns mening framstår som omodernt och tar mycket dålig hänsyn till dagens och framtidens situation i fråga om medier och kommunikation. Lambertz anför vidare att detaljregleringen i grundlagen medför att grundlagen måste ändras relativt ofta och att det har hävdats och hävdas fortfarande att grundlagar borde stå sig över tiden. Detta argument, menar Lambertz, är mindre starkt än vad många vill göra det till, men han fortsätter dock med att konstatera att argumentet utan tvivel har en viss bärkraft. Bland nackdelarna med dagens reglering omnämner Lambertz även att det är en lagtekniskt dålig lösning att reglera yttrandefriheten i tre olika grundlagar. Lambertz slutsats blir att yttrandefriheten i medierna även fortsättningsvis bör vara detaljreglerad i själva grundlagen, då han menar att detta är en nödvändighet för att dagens skyddsnivå skall kunna behållas. Status quo-alternativet menar Lambertz vara det för stunden bästa alternativet, tills ett förslag på en teknikerberoende grundlag har utarbetats. Avslutningsvis varnar kommentatorn för att utgå ifrån att Sverige en gång för alla är förskonat från risken för allvarliga ingrepp i yttrandefriheten. I linje med detta avfärdar Lambertz tanken på att det skulle vara onödigt att i detalj säkerställa skyddet för yttrandefriheten i grundlag.

Den svenska tryckfrihetsregleringen har även kommenterats utförligt i ett antal publikationer utgivna av Demokratirådet.<sup>266</sup> 2007 års rapport har under prof. Olof Petterssons ordförandeskap utarbetats av prof. Anker Brink (Handelshögskolan i Köpenhamn), Eivind Smith (Universitetet i Oslo) och Lennart Weibull (Göteborgs universitet).<sup>267</sup> Rapporten utmynnar i ett antal synpunkter på de regelverk som uppställer förutsättningarna för yttrandefriheten i Sverige. Sammanfattningsvis kan konstateras, att

---

<sup>265</sup> SvJT 2007 s. 585 ff.

<sup>266</sup> Demokratirådet utgör ett organ inom Studieförbundet Näringsliv och samhälle (SNS) som är ett fristående nätverk av opinionsbildare och beslutsfattare i privat och offentlig sektor. Syftet med sammanslutningen är att genom forskning, bokutgivning och möten bidra till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor. Under åren 2005-2007 har Demokratirådets rapporter behandlat olika teman med anknytning till medierna. Se Demokratirådets rapport 2007, s. 7.

<sup>267</sup> Demokratirådets rapport 2007, s. 7.

demokratirådet intar en tämligen kritisk hållning till dagens svenska reglering liksom de ståndpunkter som Tryck- och yttrandefrihetsutredningen presenterat. Demokratirådet konstaterar inledningsvis att problemen med den svenska modellen hänför sig dels till teknikberoendet och dels till detaljgraden i grundlagen. Vad gäller teknikberoendet framförs, att i ett samhälle med snabba tekniska förändringar leder hög detaljeringsgrad till hög ändringsfrekvens och därmed till låg förutsebarhet. Demokratirådet anför vidare att ju mer detaljerad en grundlag är, desto oftare behöver den ändras och desto större är sannolikheten att den blir motsägelsefull. Demokratirådet förhåller sig kritiskt till Tryck- och yttrandefrihetsutredningens ståndpunkt att förutsebarheten skulle ha utgjort ett problem i bl. a. kontinentalt färgade rättsordningar och ifrågasätter påståendet att Sverige med sin detaljerade reglering i grundlag nått längre än andra länder när det gäller att skydda yttrandefriheten.<sup>268</sup>

Den höga detaljgraden i grundlagarna, menar Demokratirådet, leder till en snabb ändringstakt vilket i sin tur leder till att grundlagen blir instabil. Vidare pekar Demokratirådet på att de svenska grundlagarna vid en internationell jämförelse är relativt enkla att ändra.<sup>269</sup> I rapporten anför också att det svenska systemet med flera grundlagar försvagar konstitutionens ställning i samhällslivet vilket kan leda till problem såtillvida att det kan bli svårt att hävda svenska grundlagsprinciper vid förhandlingar med främmande stater. Vidare menar demokratirådet att den svenska regleringsmodellen, där detaljerade bestämmelser ges i grundlagsform, skär av möjligheterna till en oberoende kontroll av hur ingreppen i tryck- och yttrandefriheten förhåller sig till de gränser som följer av överordnade rättsnormer. Rådet konstaterar vidare, att när huvudreglerna och många av undantagen har samma konstitutionella rang blir det inte juridiskt möjligt att pröva om något undantag strider mot de överordnade konstitutionella regler som skyddar yttrandefriheten.<sup>270</sup> Demokratirådets allmänna slutsats blir, att debatten om yttrandefrihetens framtida grundlagsreglering inte kan isoleras från frågan om konstitutionens allmänna ställning i samhällslivet. Rådet menar att ett ställningstagande för ett bibehållande av dagens teknikberoende grundlagar innebär ett ställningstagande för en fortsatt svag konstitution. Ett stärkande av yttrandefrihetens och tryckfrihetens grundlagsskydd, förutsätter enligt Demokratirådets mening en mer samlad och starkare konstitution.<sup>271</sup>

Demokratirådets slutsatser har kritiserats hårt av Anders R Olsson, som i en debattartikel anför åsikten att rådets undersökning utgår ifrån bristfällig terminologi. Olsson skriver i sitt debattinlägg att ”stora delar av stridsskriften [...] är språkligt snömos”. Vidare kommenterar Olsson att Demokratirådet inte förhållit sig till några motargument och uttalar åsikten att ett väldefinierat demokratiskt värde som säkras genom konsekventa korrigeringar i grundlag med större rätt kan beskrivas som stabilitet än som

---

<sup>268</sup> Ib, s. 118 f.

<sup>269</sup> Ib, s. 119.

<sup>270</sup> Ib, s. 123 f.

<sup>271</sup> Ib, s. 132.

instabilitet. Olsson avslutar med att uttala att påståendet att TF skulle kunna reduceras till några få meningar är en ”bluff så fräck att man baxnar.”<sup>272</sup> Olof Pettersson besvarar Olssons artikel i en kortfattad replik<sup>273</sup> där han i några huvudpunkter erinrar om Demokratirådets slutsatser. För det första vidhåller han, uppfattningen att det svenska grundlagsskyddet för yttrandefriheten inte är så starkt som många tror och att teknikberoende grundlagar leder till ökad rättsosäkerhet. Vidare anför han, att stora delar av allmänheten stödjer ytterligare inskränkningar i yttrandefriheten och att mediebranchens självsanering i sin nuvarande form inte är långsiktigt hållbar. I den femte punkten erinrar han om att medier och journalistik står inför ett stort och ökande legitimitetsproblem.

---

<sup>272</sup> [http://www.journalisten.se/a.aspx?article\\_id=13536](http://www.journalisten.se/a.aspx?article_id=13536)

<sup>273</sup> <http://www.sns.se/zino.aspx?articleID=1329>

# 6 Avslutande kommentar

## 6.1 Historia och framtid

Uppsatsen har illustrerat att den höga detaljgraden i den tryckfrihetsrättsliga grundlagsregleringen har utgjort ett åtföljande inslag i Sveriges konstitutionella historieberättelse alltsedan 1809-12. Mot bakgrund av hur annorlunda tryckfrihetsrätten har utformats i utländska rättsystem och med beaktande av de praktiska problem som kan tänkas vidlåda en hög detaljgrad i rättsregler tillhörande en förhållandevis svårubblig normkategori, skulle det kunna förmodas att den svenska tryckfrihetsrättsliga modellen har mött sina kritiker genom årens lopp. Den historiska tillbakablicken kan emellertid kort sammanfattas med konstaterandet att själva regleringsmodellen endast vid ett fåtal tillfällen genom historien har blivit föremål för kritik från folkförsamlingarna, regeringarna och de statliga utredningarna. Den mest omfattande riksdagsdebatten kring tryckfrihetsregleringens grundlagskaraktär utspann sig under 1850-talet och den gången var enigheten om den omfattande grundlagsregleringens förträfflighet i det närmaste total. Frågan om tryckfrihetsrättens vidlyftiga grundlagskaraktär behandlades i viss utsträckning också i samband med en statlig utredning 1912. I utredningsbetänkandet övervägdes särskilt möjligheten att bryta ut den straffrättsliga regleringen ur grundlagen, men resonemangen utmynnade i slutsatsen att den befintliga regleringsmodellen skulle bestå. En del grundlagsutbrytningar verkställdes framförallt under sent 1800-tal och tidigt 1900-tal. Dessa ändringar resulterade dock endast i smärre reduktioner av grundlagsmaterian. I förarbetena till dessa mindre grundlagsrevisioner kan dock utläsas en del överväganden som gäller den principiella frågan om vilka rättsregler som rätteligen skall anses höra hemma i grundlagen.

Inför tillkomsten av 1949-års TF, en händelse som utgjorde slutpunkten i ett långvarigt arbete med att råda bot på tryckfrihetsgrundlagens redaktionella brister, förekom i princip inga tveksamheter kring huruvida den stora detaljgraden i den tryckfrihetsrättsliga grundlagsregleringen skulle bibehållas. I förarbetena till 1949-års TF förordades den utförliga och samlade grundlagsregleringen främst på grund av att tryckfriheten ansågs vara av så central betydelse för det fria statskicket. Vidare lyftes den pedagogiska aspekten fram som ett argument för att bibehålla den utförliga grundlagsregleringen av tryckfrihetsrätten. Så sent som 1986, i anslutning till utarbetandet av YGL, uttalades från den dåvarande socialdemokratiska regeringens sida att grundlagsregler som inte är tillräckligt precisa kan "vålla mera skada än nytta" därigenom att medborgarna inte kan känna trygghet i rättighetsskyddets gränser. Uppsatsen har också, som ett parallellt tema, berört att fenomenet *tryckfrihetsgrundlag med hög detaljgrad* förefaller ha åtföljts av en relativ *konstitutionell instabilitet*. Denna konstitutionella instabilitet har i konkreta ordalag bestått i att ordalydelsen i den svenska grundlagen, i jämförelse med exempelvis Danmarks grundlag,



har varit tämligen lätt att förändra. Slutsatsen har dragits att den höga precisionsgraden i tryckfrihetsförordningen har genererat ett behov av täta grundlagsändringar vilket i sin tur gjort det nödvändigt att bevara den svenska grundlagens formbarhet. På detta sätt kan hävdas att den höga detaljgraden i tryckfrihetsförordningen har stått i ett beroendeförhållande till en ordning som inte uppställt allt för rigida villkor för grundlagsändringar. Så länge den svenska grundlagen, förutom rena principstadganden, inrymmer bestämmelser som reglerar detaljfrågor måste det helt enkelt av rent praktiska skäl vara någorlunda lätt att justera innehållet i grundlagen allteftersom tidernas förutsättningar förändras. När förändringsfrekvensen i grundlagen blir så hög uppstår emellertid frågan om det svenska rättsystemet har, eller överhuvudtaget någonsin har haft, en konstitution i begreppets mer internationellt vedertagna bemärkelse. Som framgick av uppsatsens inledande terminologiska redogörelse är konstitutionen enligt internationell terminologi en rättskälla som till omfattning och ämne är avgränsad till att reglera *principerna* för *statens styrelse*. För att falla under definitionen måste regelverket samtidigt kunna sägas vara av *stabil* natur. Av de historiska redogörelserna har emellertid framgått att den svenska grundlagens kvalitet, uttryckt i termer av stabilitet, har varierat genom tiderna. Under 1800-talets första decennier gjorde sig instabiliteten gällande genom oklara villkor för grundlagsändringar och detta faktum har i uppsatsen lyfts fram som en tänkbar förklaring till varför tryckfrihetsrätts grundlagsreglering överhuvudtaget kunde tillåtas bli så vidlyftig. Om intentionen 1809 hade varit att skapa en beständig grundlagslydelse, hade det förmodligen knappast kommit i fråga att låta tryckfrihetsgrundlagen inhysa så många detaljbestämmelser som den kom att göra.

Under 1800-talets senare decennier avhjälpes i viss mån den konstitutionella instabiliteten genom införandet av redigare bestämmelser kring grundlagsstiftningsförfarandet. Något samtidigt politiskt stöd för vidtagandet av större ingrepp i den befintliga tryckfrihetsregleringen fanns inte och därmed kom grundlagsstabiliteten att förstärkas utan att några parallella väsentliga minskningar av TF: s omfång genomfördes. Utvecklingen kan på annat sätt uttryckas med att detaljgraden i grundlagen om tryckfrihet tillkom *innan* grundlagsinstitutet fått sin något mer stabila karaktär. När det gäller grundlagsstabilitetens utveckling under 1900-talet märks främst de grundlagsförstärkningar som genomfördes under slutet av seklet. 1980 inarbetades folkomröstningsinstitutet i RF: s reglering av grundlagstiftningsförfarandet, men folkomröstning infördes endast som ett *fakultativt* moment. Att låta folkomröstningsinstitutet bli ett obligatoriskt moment i grundlagstiftningsprocessen var inte aktuellt och härvid visar förarbetena klart att den höga detaljgraden i grundlagen (outtalat tryckfrihetsförordningen) bidragit till att påverka grundlagens stabilitet i negativ riktning. Hittills har summerats att de svenska tryckfrihetsförordningarna har avvikit från konstitutionsdefinitionen i två av tre avseenden; Dess detaljgrad har varit för hög och stabiliteten har i varierande grad varit tvivelaktig. Som ett faktum av det kanske mer kuriosa slaget märks att 1812-års TF fram till 1876 innehöll vissa upphovsrättsliga bestämmelser, vilka enligt vedertagen ordning sorterar under civilrätts

och inte den offentliga rättens område. Det kan alltså summeras att den svenska grundlagen i allmänhet, och tryckfrihetsgrundlagen i synnerhet, alltid har varit behäftad med omständigheter som ämnat att diskvalificera grundlagen som konstitution och att bristerna hänfört sig till samtliga av de tre definitionskriterierna.

Med den historiska inramning som nu har givits den svenska tryckfrihetsrättsliga regleringsmodellen, och i synnerhet med tanke på att regleringsmodellen i mycket liten utsträckning har varit politiskt ifrågasatt, framstår onekligen 2006-års betänkande från tryck- och yttrandefrihetsutredningen som ett synnerligen friskt tillskott till den svenska författningspolitiska debatten. Att det i Grundlagsutredningens regi, nästan tidsmässigt parallellt, har sammanställts skisser över hur en mer allmän och genomgripande konstitutionell omdaning skulle kunna genomföras gör naturligtvis diskussionen om utformningen av framtidens tryck- och yttrandefrihetsreglering än mer intressant. Som jag nyss har sammanfattat finns väsentliga beröringspunkter mellan de frågor som avhandlas i tryck- och yttrandefrihetsutredningens betänkande respektive Grundlagsutredningens betänkanden. Sammanfattningsvis föreligger alltså idag ett ganska omfattande utredningsmaterial att lägga till grund för en diskussion kring frågan om hur Sveriges framtida tryckfrihetsreglering skall gestaltas. Idén att slopa den detaljerade grundlagsregleringen av tryckfrihetsregleringen är, främst med tanke på det regeringsförslag som diskuterades för omkring 150 år sedan, mer att betrakta som nygammal än renodlat innovativ. I det offentliga trycket finns en del uppslag som sammantaget kan sägas uttrycka att den svenske lagstiftaren varit mycket återhållsam med att inskränka omfånget i tryckfrihetsrättens grundlagsreglering. De förslag som skisseras i 2006-års betänkande är enligt utredningskommittén tänkta att på olika sätt kunna varieras och kombineras med varandra och de är snarare avsedda att utgöra diskussionsunderlag än ämnade som färdiga lösningsalternativ. Om man godtar påståendet att avhållsamhet från ytterlighetslösningar och allt för genomgripande förändringar är ett karaktärsdrag att tillskriva den svenska lagstiftaren, och för den delen även det svenska folket överhuvudtaget, faller det på sin plats att utgå ifrån att några exceptionella och hastiga förändringar inte är att vänta på tryckfrihetsrättsregleringens område. En genomläsning av remissinstansernas ståndpunkter ger, som framkommit, knappast heller fog för antagandet att några större förändringar av den svenska tryckfrihetsregleringen kommer att genomföras inom överskådlig framtid.

## 6.2 Hur bör framtidens tryckfrihetsrättsreglering lämpligen utformas?

Att en överlag konservativ inställning sannolikt kommer att förhindra, eller i vart fall avsevärt fördröja, genomförandet av mer genomgripande förändringar bör inte betraktas som hinder för en frispråkig diskussion kring förtjänster och nackdelar med den befintliga modellen för den svenska tryckfrihetsregleringen. Historien har visserligen visat att nya konstitutionella ordningar brukar följa i spåren av mer omstörtande politiska händelser, men ikraftträdandet av en ny grundlag i Finland år 2000 exemplifierar att detta faktum inte är utan undantag. För att hålla den resterande delen av uppsatsen inom principdiskussionens ramar, kommer den följande framställningen i princip att utgå ifrån att ställa tryck- och yttrandefrihetsutredningens två extremlösningar mot varandra. Det ena av dessa alternativ innebär helt enkelt att den nuvarande detaljgraden på grundlagsnivå behålls intakt. Den andra valmöjligheten består i att de tryckfrihetsrättsliga detaljregler som nu ingår i grundlagen flyttas över till vanlig lag samtidigt som den tryckfrihetsrättsliga grundlagsmaterian reduceras till en kortfattad principklausul. Parallellt med en sådan grundlagsreduktion skulle förutsättningarna för grundlagsändringar stramas upp varigenom den svenska grundlagen skulle bringas att bättre motsvara de kriterier som kännetecknar en konstitution. För att återknyta till uppsatsens titel kan frågeställningen litet tillspetsat formuleras sålunda; Skall Sverige även i framtiden hålla sig med ett semikonstitutionellt mastodontverk eller skulle det vara en lämpligare lösning att införa ett kortfattat, men desto mera stabilt, principstadgande om tryckfriheten? Med tryck- och yttrandefrihetsutredningens terminologi handlar sålunda återstoden av framställningen om valet mellan minimi- eller status quo- alternativet.

För att kunna besvara frågan måste till en början problemen med den befintliga regleringsmodellen sammanfattas. Olägenheterna med Sveriges detaljerade grundlagsregler om tryckfrihet kan med utgångspunkt i vad som behandlats i uppsatsen summeras i tre huvudpunkter. För *det första* märks att det utökade internationella samarbetet ställer större krav på flexibilitet i lagstiftningsprocessen, något som kan komma att göra sig i än högre utsträckning i framtiden. Ett argument mot den nuvarande detaljregleringen är att den omöjliggör en tillräckligt smidig behandling av frågor som exempelvis gäller kriminalisering, eller för den delen avkriminalisering, av handlingar i enlighet med internationella förpliktelser. För grundlagsändring krävs idag alltid två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande riksdagsval. Om en minoritet bestående av minst en tiondel av riksdagens ledamöter påyrkar folkomröstning måste sådan omröstning genomföras. Om resultatet av omröstningen utfaller så att det nekande alternativet vinner, är riksdagen förhindrad att fatta ett beslut som strider mot omröstningsresultat. Denna ordning kan, oberoende av vad som tidigare sagts om det svenska grundlagsinstitutets eventuella brister, tänkas medföra en besvärande tröghet

när det internationella samarbetet kräver att lagstiftningen på olika tryckfrihetsrättsliga specialområden underkastas förändringar. *Det andra problemet* sammanhänger med den accelererande teknikutvecklingen i samhället. Med ny teknik följer som bekant nya och oförutsägbara former för nyttjande av rätten till det fria ordet. Tryckfrihetsförordningen står för en splittring av yttrandefrihetsinstitutet som kanske en gång var befogad, men som i framtiden kanske förlorar sitt berättigande. Den befintliga mängden av grundlagsregler om just yttrandefrihet i tryckta skrift kan med tiden befaras skapa en sammantaget inkonsekvent och ojämn grundlagsreglering, som utan bärande skäl skiljer mellan olika typer av medier. Varför skulle skyddet för tryckta skrifter vara nogsamt grundlagsskyddat om utvecklingen skjuter dithän att en teknisk innovation blivit det nya sättet att ta del av yttranden? Om grundlagsskyddet vore mer allmänt avfattat, t.ex. enligt dansk eller tysk modell, skulle dessa inkonsekvenser inte kunna uppstå i samma besvärande omfattning. Att de danska och tyska grundlagsbuden rörande yttrandefriheten, trots senare års tillkomst av tidigare icke påtänkbara nyhetsmedier, stått oförändrade under mer än 50 år visar den konstitutionella kvalitet som dessa rättskällor besitter; De behöver inte ändras, eftersom grundlagstexterna utslutande tar sikte på att ge uttryck för rättighetsskyddets djupaste andemening.

Det tredje problemet med den höga detaljgraden i tryckfrihetsförordningen visar sig i samma ögonblick som idéer om en allmän förstärkning av det svenska grundlagsinstitutet förs på tal. Lydelsen i Sveriges grundlag har genom tillämpning av ett förhållandevis okomplicerat förfarande, även efter 1980-års grundlagsförstärkningar, ändrats ett otal gånger genom åren och grundlagsfrågorna har rönt en tämligen undanskymd ställning i debatterna inför riksdagsvalen. Den politiska makten har möjlighet att under relativt lättvindiga förutsättningar ändra grundlagens lydelse och detta har, i situationer då ett lagförslag befunnits strida mot grundlagen, inbjudit riksdagen till att skriva om grundlagen snarare än att tvinga riksdagen till att acceptera grundlagsstridigheten och lägga lagförslaget till handlingarna. Dessa förhållanden gör att det kan ifrågasättas om Sverige uppfyller förutsättningarna för att kunna sägas vara en konstitutionell statsbildning. Om det statsfilosofiska syftet med konstitutionen, såsom beskrevs i det inledande kapitlet, är att hämma den politiska makten och s.a.s. styra de styrande bort från alltför ödesdigra politiska beslut förefaller den svenska grundlagens kvalitet enligt min mening ganska tvivelaktig. Vilka konstitutionella garantier finns för att grundläggande medborgerliga rättigheter kommer att respekteras om 10, 20 eller 50 år? En tänkbar invändning mot idén om nödvändigheten av en stabil konstitution är att de riksdagspolitiska besluten är demokratiskt förankrade därigenom att de röstberättigade givit de beslutande sitt mandat. Det skulle vidare kunna ifrågasättas varför den politiska makten skulle vara förhindrad att fatta beslut p.g.a. ett regelverk som uppställts av en tidigare generation. Men dessa resonemang kan väl knappast rättfärdiga vilka demokratiska beslut som helst. Under 1900-talet har dyrköpta erfarenheter lärts många människor att det måste finnas spärrar för vilka gärningar som får beslutas om och

verkställas i demokratins namn, men i Sverige förefaller denna lärdom inte ha trängt in. Vaga konstitutionella normer må av många, som vant sig vid den svenska grundlagens höga precisionsgrad, uppfattas som orediga men de kortfattade konstitutionstexterna ger i vart fall ett juridiskt skydd mot flagranta brott mot värden som ansetts för evinnerliga tider giltiga och okränkbara. Med en konstitution vars innehåll till stor del är vagt avfattat uppnås samtidigt den i många stater erkända fördelen av att den politiska makten fördelas mellan flera händer; Ett sådant arrangemang ger den folkvalda församlingen rätten att besluta om lagar men samtidigt har den dömande makten rätten att bedöma lagarnas förenlighet med de tidlösa värden som konstitutionen ger uttryck för.

Om ambitionen vore att göra den svenska grundlagen till en beständigare grund för rikets styrelse, exempelvis genom införandet av obligatorisk folkomröstning som förutsättning för förändring av grundlagens lydelse, framstår det som en praktisk orimlighet att grundlagen skall innehålla hur många teknikaliteter som helst om varje detaljfråga som sorterar under tryckfrihetsrätten. Det vore exempelvis knappast en tillfredsställande ordning om folkomröstning, eller någon annan mer komplicerad procedur, krävdes för att förändra varje processrättslig bestämmelse eller straffsats i TF. Om det svenska styrelseskicket skall närmas de konstitutionella idéerna infinner sig snart uppgiften att skilja de tidlösa principerna från detaljerna och att därefter formulera principerna till konstitutionella stadganden och förskjuta detaljerna neråt i normhierarkin. Sammantaget skulle ett styrelseskick med mer betoning på konstitutionalism utesluta den nuvarande höga detaljgraden i grundlagen om tryckfriheten, som alltsedan 1810 utmärkt Sverige i statsrättsligt hänseende. Som synes är problematiken kring den höga detaljgraden i Sveriges grundlagsreglering av tryckfrihetsrätten inte vad den till en början kan framstå att vara. Frågan måste behandlas i ett större sammanhang och då blir frågan om det eventuella behovet av ett mer konstitutionellt styrelseskick den verkligt centrala stötestenen. I detta sammanhang framstår de problemaspekter som tilldragit sig tryck- och yttrandefrihetsutredningens uppmärksamhet som ganska bagatellartade.

# Bilaga A

Utdrag ur **Kongl. Majts och Riksens Ständers Faststälde Tryckfrihets – Förordning; dat. Stockholm den 9 Martii 1810**, tryckt i Kongl. Tryckeriet, 1810.

Wi CARL med Guds Nåde Sweriges, Göthes och Wendes konung u. u. u. arfwinge til Norrige, herig til Schleswig Hollstein, Stormarn och Ditmarsen, Grefwe til Oldenburg och Felmenhorst u.u. Göre wtereligt, at sedan Riksens Ständer enhälligt antagit och faststält den Tryckfrihets-Förordning, som til följe af 85. §. I Regerings-Formen borde wid denna Riksdag af Konung och Ständer gemensamt fastställas, och densamma nu blifwit til Wårt Nådiga gillande öfwerlämnad, hafwe wi, i kraft af den, enligt förenämnde §. Oss tillkommande rättighet, welat denna af Riksens Ständer samtyckte Tryckfrihets-Förordning, härmed antaga, gilla och bekräfta, aldeles såsom den ord för ord härefter följer: [...]

## § 1.

1:o. Alla förut gällande Lagar, Stadganden och Föreskrifter, i afseende på Tryckfriheten eller Bokhandeln, vare härmed upphäfna, och såsom en följd häraf, äfven alla hittills gifnasärskilda Förbud emot utgivandet af vissa Böcker, Skrifter och Handlingar; skolande dessa ej kunna åtalas annorlunda än denna Tryckfrihets-Lag bjuder.

Under ordet Skrift, som i denna Lag nyttjas, skall förstås allt hvad, genom Tryck, under Allmänhetens ögon lägges. Med Periodisk Skrift förstås en sådan, som i nummerföljd, eller på bestämda tider, utgifves.

2:o. Någon tryckningen föregående granskning af Skrift, eller något förbud emot tryckning deraf, skall ej äga rum. Ej skall någon Skrift kunna, före dess utgivande, Boktryckare, Utgifvare eller Författare affordras, ej heller något för tryckningen eller utgifningen hinderligt inseende öfver Boktryckerier, eller Författare och Utgifvare, vara tillåtet; Läroverken dock deras förre rättighet förbehållen, att öfverse och gilla sådana Afhandlingar, som skola på deras Lärosalar offentligen försvaras.

3:o. Inga Privilegier på Skrifters utgivande, af hvad form och beskaffenhet de vara må, skola hädanefter behöfvas, utan vare för hvarje Författare eller Förläggare, thy förutan, utgifvningsrätten af trycket fri, andras redan erhållna rätt dock oförskränt. Sådan uteslutande rättmå hädanefter ej förunnas på längre tid än Tjugo år. På obestämd tid redan förunnad gälle endast för dens lifstid, som den erhållit- Privilegier på Skrifters utgivande, förlänta till Allmänna Inrättningars understöd, äge ej kraft för längre tid än Tjugo år, räknade från denna dags datum. Kongl. Maj:t dock obetaget, att dem, hvarje gång, på högst Tjugo år förnya.

4:o. Utgifvare af Dagblad eller Periodiska Skrifter anmäle sig, jemte titeln och tryckningsorten, hos Justitie-Stats-Ministern, som äger att, så vida Sökanden ej för nesligt brott blifwit dömd, eller förklarad ovärdig föra andras talan, meddela bevis, att intet hinder emot Skriftens utgivande förekommer.

5:o. Privilegier å Boktryckeri skola ej erfordras, utan stånde hvar och en fritt att, utan hinder af någon särskild Författning, äldre Privilegier eller något Boktryckeri-Reglemente, samt utan att vara underkastad någon Skrä-Ordning, anlägga sådana Tryckerier, af hvad beskaffenhet eller vidd honom tjenligt synes, uti Stad eller inom ett afstånd derifrån af högst en half mil.

Då ett Boktryckeri sålunda utom Stad anlägges, skola, i alla mål, som Boktryckningen röra, Boktryckare, Arbetare i Tryckeriet samt der tryckta Skrifters Författare och Utgifvare lyda under Stadens rätt.

Den en nytt Boktryckeri inrättar, åligger, att sist Tretio dagar, innan någon Skrift derifrån utgifves, så väl hos Magistraten i den Stad, hvaruti Boktryckeriet anlägges,

eller under hvars Domsrätt han, såsom Boktryckare, skall lyda, som ock hos den Kongl. Maj:ts Befallningshafvande, under hvars styrelse eller Embetes tillsyn Staden hörer, skriftligen tillkännagifva, att ock hvest han Boktryckeri anlagt. Uraktlåter någon det, plikte han Etthundra Riksdaler, och varde hans förbrytelse i allmänna Tidningarne kungjord. Utgifves från ett, på nu föreskrifna sätt icke behörigen anmäldt, Tryckeri någon brottslig Skrift, vare den olaglige Boktryckaren, jemte Författaren, underkastad lika straff och ansvar för Skriftens innehåll och skrifart, och hafve sitt Boktryckeri till Åklagaren förverkat. Lag samma vare, der Boktryckeri ombyter ägare. I båda fallen åligger det Konungens Befallningshafvande, sedan behörig anmälan hos honom blifvit gjord, att genast, eller med först omgående Post, derom underrätta Justitie-Stats- Ministern.

6:o. Författare vare ej skyldig, att å tryckt skrift låta sitt namn utsättas. Ehvad han okänd vara vill eller ej, åligger honom att tillställa Boktryckaren en förseglad Sedel, innehållande hans namn och hemvist, med påskrifvet betyg om dessa uppgifters riktighet, af tvänne på orten väl kända, inom Sverige boende, Svenska medborgare, hvilka åligger författareansvar, i händelse Skriften inom laga tid åtalas skulle, och Författarens namn och hemvist befunnes oriktigt uppgifvna, eller i Sedeln saknades, eller ock Författaren, utan laga förfall, ifrån svaromålet uteblefve. Röjer Boktryckare Författares namn och hemvist, då sådant honom ej af Domaren lagligen ålagdt är, böte Tvåhundra Riksdaler, och varde hans brott kungjordt i allmänna Tidningarne.

7:o. Den, hvilken utgifver Utländsk Mans arbete, eller öfversättning deraf, eller inländsk Mans, som sitt namn ej angifvit, äge enhanda rättigheter, pligter och ansvarighet, som Författare, i alla de fall, der ej i denna Lag annorlunda stadgad är. Utgifvare af Dagblad och Periodiska Skrifter vare alltid, i afseende på ansvaret, ansedde såsom Författare, åliggande dem under lika förbindelse att tillse, det de villkor, som vid utgifvandet deraf i denna Lag ytterligare stadgas, varda noga iakttagna.

8:o. Vid Rättegångens början vare Boktryckare skyldig, att Författarens namnsedel till Domstolen ingifva. I annat fall stånde han författareansvar, så framt icke Författaren sig hos Domaren sjelfmant tillkännagifver. Angår rättegången Dagblad eller Periodiska Skrifter, blifve Utgifvarens namn af Justitie-Stats-Ministern, i följd af ofvan föreskrifna anmälan, uppgifvet, Domaren äger att genast, sedan namnsedeln blifvit aflemnad, densamma öppna och den derigenom upptäckta rätta parten för domstolen inkalla.

Skulle, vid rättegångens slut, Domaren pröfva, att Åklagaren i oträngt mål anställt rättegången, så att namnsedelns brytande deraf blifvit en följd, vare Åklagaren förfallen till Etthundra Riksdalers böter.

Har Boktryckare, utan Författarens eller Utgifvarens tillstånd, dess namn en skrift åsatt, straffes med fängelse å fästning från och med Två månader till och med Ett år.

9:o. Hvarje Skrift vare Författarens eller hans rätts lagliga innehafvares egendom. Men så framt Författarens arfvingar eller rättsinnehafvare icke inom Tjugo år från hans död utgifvningsrättigheten icke inom Tjugo år från hans död utgifvningsrättigheten begagnat, äfvensom i händelse ett sådant begagnande icke af dem inom hvar Tjugonde år förnyas, stånde hvar och en öppet att Författarens efterlemnade Skrifter af trycket utgifva. Hvilken som eljest Skrift trycker eller eftertrycker, utan Författarens eller hans rättsinnehafvares skriftliga tillstånd, miste upplagan, eller böte dess fulla värde, ägarens ensak.

Lag samma vare, om någon trycker eller eftertrycker den öfversättning af Utländsk Skrift, som annan man utarbetat, eller låter sin öfversättning för annans anses; men ej må Öfversättarens ägande rätt till sitt arbete förhindra någon, att en annan öfversättning af samma Skrift utgifva.

Utgifvare af Dagblad eller Periodiska Skrifter hafver ej brutit emot Författares ägande rätt till sitt arbete förhindra någon, att en annan öfversättning af samma Skrift utgifva.

Utgifvare af Dagblad eller Periodiska Skrifter hafver ej brutit emot Författares ägande rätt, då han i dem insända anonyma Skrifter utgifver. Hvilken som å en

Skrift bedrägligt titelblad eller orätt författare- eller utgifvare-namn utsätter, straffes med fängelse å fästning från och med Sex månader till och med Två år. Diktadt namn, hvarmed ingen verklig person utmärkes, vare ej förbudet att på titelbladet utsätta, då Auctors rätta namnsedel lemnad är. Uppsatser, hemtade ur Dagblad, anses icke såsom eftertryckta, då de i andra Dagblad införas, så vida det tillika uppgifvas, ifrån hvilket Dagblad uppsatsen är hemtad.

11:o. Af allt hvad som tryckes vare Boktryckaren pligtig, att ifrån upplagan aftaga och utan betalning aflemna så många exemplar, att Justitie-Stats-Ministern, de under Riket lydande Universiteter, Kongl. Bibliotheket, Riks-Archivet och Vetenskaps-Academien erhålla ett hvardera. Är något verk åtföljdt af kostsamme plancher, må sådana dock endast för Kongl. Bibliotheket ovillkorligen aflemnas.

12:o. Intet hinder vare för Bokhandelns idkande, icke heller för utgifvning till föryttrande af någon Skrift, vare sig inländsk eller utländsk. Hvarje Författare eller Förläggare stånde fritt att en honom, i följd af sådan egenskap, tillhörig Skrift antingen sjelf eller genom andra föryttra; dock vare hvar och en, som antingen i öppen bod eller eljest, med rättighet att derom i Allmänna Tidningarne få kungörelse införa, Bokhandeln idka eller Böcker försälja vill, förbunden, att, på sätt om Boktryckeriers anläggning stadgad är, och vid samma ansvar, anmälan derom hos Justitie-Stats-Ministern göra. För fortfarande föryttrande af en Skrift vare inga andra hinder, än de, som i 4 § af denna Lag föreskrifvas. För yttrar någon en tryckt Skrift, hvarå Boktryckarens namn, tryckningsorten eller årtalet icke finnas utsatta böte för hvarje gång Femtio Riksdaler och stånde derjemte, i händelse Skriften åtalas, författareansvar, derest icke Boktryckaren eller Författaren kan upptäckas.

## §2

1:o I Öfwerensstämmelse med här ofwan för en allmän och lagbunden Tryckfrihet lagda grunder skal det, under de nedanföre i 3 § stadgade förbehåll, stå hvarje författare fritt, att öfwer allt hvad som är eller kan blifwa föremål för menskelig kunskap, genom tryck kungöra sina tankar, hwaraf tydligen följer, at med iakttagande af berörde förbehåll, från tillåtna ämnen icke kan undantagas någon slags wetenskap eller kunskapsgren, ehwad föremål den äga må, det högsta Wäsendet, Menniskan, Werlden eller Samhället; ej eller någon slags tillförne, nu eller hädanefter gällande Lag eller offentligt Stadgande, ej eller något slags Embets-Werk eller allmän Inrättning, ej eller något slags beslut, anstalt eller åtgärd, härflytande af hwilken som helst i offentlig egenskap handlande myndighet.

[...]

4:o I grund af hwad i 1. mom. Af denna §. Stadgad är, skal äfwen, til utgifwares säkrare efterättelse, dock med de undantag och wilkor, som nedanföre stadgas skola, uttryckligen wara en hwar tillåtit, at i allmänt tryck utgifwa alla, så wäl rättegångar, som andra allmänna ärenden, rörande Handlingar, Protocoll och Beslut af hwad namn och beskaffenhet de wara må, ehwad de höra til den förflutna tiden, eller til mål, som hädanefter förekomma, ware sig hos Högsta domstolen, nedre Justitiae-Revisionen, allmänna Beredningen, Öfwer- och Under-Rätter, Collegier, committéer, Beredningar, directioner, Comissioner, förvaltningar, Konungens Befallningshafwande, Consistorier, Executions-säten, eller andra Publika werk, utan åtskilnad på målens beskaffenhet af Civila, Criminella, Oeconomiska, militaria eller Ecclesiastica; vidare alla tilföre, nu eller hädanefter gällande Instructioner, Constitutioner, Reglementen, Statuter, Ordningar [...] och böra til den ändan, icke allenast alla sådana handlingar wid Domstolar och andra ofwannämnde Werk och embeten genast och utan tids utdrägt emot löften utlemnas åt hwem det äskar, antingen han har i saken del eller ej, wid ansvar, såsom för tjenstens försummelse, om sådant af någon publik Tjensteman wägras, eller obehörigen fördröjes, utan äfwen wid samma ansvar, i alla Archiv, hwar och en fri tilgång lemnas, at få på stället afsskrifwa, eller afsskrifwa låta, eller, om derwid hinder wore, i bewittnad afsskrift emot wederbörlig lösen utbekomma alla slags Handlingar i Hwad ämne som helst.

Wid föregående tillåtelse skola följande undantag och wilkor owägerligen iakttagas.



At Protocoll hållne hos Konungen i Ministeriella Ärenden och Commando-mål, eller stats-rådets Protocoll och Handlingar, eller Riks-Ståndens, eller Hemliga Utskottets, eller constitutions-Utskottets rörande Stats-rådet eller Banco- och Riksgälds-Werkens, eller Banco- och stats-Utskottens, eller Revisorers öfwer Banco- och riksgälds-Werken, rörande samma Werks hemliga ärenden icke lemna til tryckning fordras eller, uatn wederbörandes tilstånd utbekommas. Sådane handlingars utgifwande af trycket, utan wederbörandes tilstånd, beläggas med Ethundrade Riksdalers böter. [...]

### §. 3.

Under de förutsatta wilkor, at wid pröfningen af en Skrift eller answaret för densamma, Domaren alltid, i fall, som twetydiga synas, skal heldre fria än fälla och der frågan är om ämnets mera än uttryckens lagstridighet heldre fästa sin upmärksamhet på Skriftens klara åsyftning än på utföringssättet, alltid utanrättighet, at, i hwilket fall som helst, draga obestämda slötföljder af uttrycken, skola såsom missbruk af Tryckfriheten anses:

1:o Klart uttryckt hädelse emot Gud. Brottet skal umgällas såsom i 1. Cap. 1. §. Missgernings – Balken Allmänna Lagen stadgadt är, och Skriften confisqueras.

2:o Klart uttryckt förnekelse af en Gud och et lif efter detta eller af den rena Ewangeliska Lärans sanning. Förbrytaren skal anses efter 1. Cap. 4 §. Missgernings Balken, och Skriften confisqueras.

3:o Klart uttryckt gäckeri af den allmänna Gudstjensten, Guds Ord och sacramenten. Förbrytelsen skal umgällas med Ethundrade Riksdalers böter, och Skriften confisqueras.

4:o All slags lastligt yttrande om den Regerande Konungens Höga Person eller gerningar, eller Des Gemål Drottningen, eller Rikets bestämda Thronföljare. Brottet skal straffas, enligt Missgernings-Balkens 5. Cap. 1. §., och Skriften confisqueras.

[...]

8:o Smädliga uttryck om Rikets Embets- och Tjenstemän i och för Embetet. Brottet skal straffas efter allmän Lag.

12:o Lögnaktige upgifter och wrängda framställningar til Allmänhetens förwillande och förledande. Brotten umgällas med böter från Tretiotre Riksdaler Sexton Skillingar til och med Ethundrade Riksdaler.

[...]

### §. 4.

I afseende på bewakningen öfwer Skrifters lofliga allmängörande skola följande stadganden gälla:

1:o Hof-cansleren skal tilkomma, at både inom Hufwudstaden och i Oretterne antingen sjelf, eller genom wederbörligen af honom förordnade Ombud, waka öfwer Skrifters allmängörande på det sätt och i de delar, som här nedanföre stadgas; ägandes han äfwen at endast uti de i 3. mom. Af denna §. Bestämde fallutkomna Skrifter med qwarstad belägga. Rättighet at confisquera äge aldrig Hof Cansleren.

[...]

3:0 Anser Hof. Cansleren eller des Ombud någon Skrift innebära tydlig förbrytelse emot 3. 4. 7. 9. 10. och 13. mom. I 3. §. Af denna Lag, åligge honom eller Ombudet, at den gjorda uplagen af samma skrift, inom åtta dagars förlopp, medqwarstad belägga låta; börandes en månad efter den dag, då i Landsort qwarstaden lagd blifwit, Hof-Cansleren meddela Ombudet sit gillande eller uphäfwan deraf. Är uti Hufwudstaden qwarstad ej inom åtta dagars förlopp lagd, eller i Landsorterna Hof- Canslerens gillande ej inom ofwan föreskrifne en månads förlopp ankommit, må qwarstad ej utan efter laga Domstols och Tryckfrihets-Committeons yttrande gälla. Men Wid alla de tillfällen, då Hof-Cansleren anser förbrytelser mot denna Lag sig yppa, och så ofta målet ej hör, ware sig, såsom blott ordningsmål, under hans egen pröfning, eller, wid personliga förolämpanden, til denoförrättades enskilda beifrande, åligge Hof – Cansleren, antingen han funnit qwarstad äga rum eller endast åtal wid laga Domstol at Skriften ofördröjligen och omedelbart til Justitiae – Canslerens lagda åtgärd öfwerlemna.

[...]

5:o Så snart någon förbrytelse emot denna Lag, antingen i följd af Hof – Canslerens uppgift, eller genom enskild angifvelse, eller på annat sätt blifwit Justitiae – Cansleren kunnig, åligge honom at ofördröjligen låta förbrytelsen genom tillförordnad Actor wid behörig Domstol åklaga. Ware han desutom för egen del förbuden at, genom wederbörande Ombud öfwer Tryckfrihetens lagliga bruk tilbörilig uppgift hafwa. Ware likaledes Justitiae – Ombudsmannen pligtig at, i afseende på förbrytelser emot denna Lag lemna sin Embetsåtgärd enligt de i Instructionen, rörande hans befattning med andra mål, föreskrivna grunder. Enskildt förolämpande äge endast Målsäganden rätt at sjelf eller genom Ombud åtala.

[...]

#### §. 5.

Förbryter sig Boktryckare emot denna Tryckfrihets-Lag, uptages målet wid Kämnars-Rätten, eller i de Städer, der Kämnars-Rätt ej finnes, wid Rådstugu-Rätten i den Stad, Boktryckeriet, ifrån hwilket den åklagade skriften utkommit, anlagdt är, eller, på sätt §. 1. innehåller, wid anläggandet anmäldt blifwit; Academiernas Jurisdictioners rätt, enligt deras Constitutioner, dock oförskränkt. Stämningstid ware i alt fall, ehwad Tryckeriet inom, eller, på sätt nyssnämnde §. Utstakar, utom Staden ärbelägit, enahanda, och förhålles dermed, som om stämningstid i Staden Lag säger. Upstår fråga om Författares eller Förläggares af en tryckt Skrift taltalande eller hörande, böra han eller de wid sådan rätt til swars stånda, och åtnjute i öfrigt deras laga rättegångs – förmoner, enligt allmän Lag och särskilde Författningar, uti alt hwad igenom detta Förordnande icke uttryckligen annorlunda stadgadt är.

Finner Hof – Cansleren eller des Ombud sig befogadt at, på de grunder för qwarstad å tryckt Skrift här ofwan stadgade äro, förordna eller äska det någon Skrift med qwarstad beläggas må, ware han eller det berättigadt at i Stockholm, genom biträde af Öfwer Ståthållare Embetet och i öfrige Städer samt Orterne, medelst skyndsamt handräckning, som ej får wägras af den Magistrat, hwarunder Boktryckeriet, enligt §. 1. lyder, sådan qwarstad erhålla; Börande öfwer förloppet af qwarstads förrättningen och orsakerna dertil, samt, i afseende på den åklagade Skriften, om och huru många exemplar då ännu finnas uti Boktryckarens wärjo, antingen trefallt författas, hwaraf den ena tillställs Hof – cansleren eller hans Ombud, den andra Magistraten och den tredje Boktryckaren. Magistraten ware pligtig, at, wid answar, såsom för Embets-försummelse, med näst afgående post sända en afskrift af denna anteckning til Konungens Befallningshafwande i Länet hwilken, wid enahanda answar, åligge, at, med näst derpå följande post, densamma til Justitie-Cansleren insända. I Stockholm warde samma anteckning genast, eller sist inom nästföljande dags utgång til Justitie-Cansleren aflemnad. [...]

Alla mål, angående förbrytelser emot denna Lag skola, wid ansfwar för Domare och embetsmän, med största skyndsamt afdömas, och wid alla tillfällen, då fråga kunde upstå om flera olika brotts bestraffning, särskildt behandlas, äfwensom den brottslige i alla de fall, då han ej redan gjort sig saker til dödsstraff, eller föstning för lifstiden, skal särskildt undergå den bestraffning som han, enligt denna Lag, sig ådragit.

Böter efter denna Lag må ej förwandlas i annat straff, än fängelse å Fästning, efter beräkning af Sexton Riksdaler Tretiotwå Skillingar, såsom swarande emot hwarje månads fängelse, månaden räknad til Tjuguåtta dagar. Böter under ofwannämde summa sware emot Fjorton dagars fängelse i orten, der förbrytelsen skedd.

[...]

# Bilaga B

## Utdrag ur Tryckfrihetsförordning (1949:105)

### 1 kap. Om tryckfrihet

1 § Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.

I överensstämmelse med de i första stycket angivna grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning meddelade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

Det skall ock stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i denna förordning föreskrivet, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.

Vidare skall envar äga rätt att, om ej annat följer av denna förordning, anskaffa uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller för att lämna meddelande som avses i föregående stycke. *SFS 1976:955.*

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

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

3 § För missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri må ej någon i annan ordning eller i annat fall än denna förordning bestämmer kunna tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningskyldighet eller skriften konfiskeras eller läggas under beslag.

4 § Envar, vilken blivit förtrott att döma över missbruk av tryckfriheten eller eljest vaka över denna förordnings efterlevnad, bör därvid städe hava i åtanke att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick, alltid fästa sin uppmärksamhet mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet, samt i tvivelsmål hellre fria än fälla.

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

5 § Denna förordning äger tillämpning å skrift, som framställts i tryckpress. Den skall ock tillämpas å skrift, som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om

1. utgivningsbevis gäller för skriften; eller
2. skriften är försedd med beteckning, som utvisar att den är mångfaldigad, samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för mångfaldigandet.

Bestämmelse i förordningen som har avseende å skrift som framställts i tryckpress eller å tryckning skall, när ej annat anges, äga motsvarande tillämpning å annan skrift, varå förordningen enligt första stycket är tillämplig, eller å mångfaldigande av sådan skrift. Till skrift hänföres bild, även om den ej åtföljes av text. *SFS 1976:955.*

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. *SFS 1998:1438.*

**7 §** Med periodisk skrift förstås en tidning, tidskrift eller någon annan sådan tryckt skrift som enligt utgivningsplanen är avsedd att under en bestämd titel utgivas med minst fyra vid särskilda tider utkommande nummer eller häften årligen, samt löpsedlar och bilagor som hör till skriften. Sedan utgivningsbevis för skriften har meddelats, skall denna anses som periodisk till dess att beviset återkallas eller förklaras förfallet. Om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning som avses i yttrandefrihetsgrundlagen, skall i fråga om tillämpning av 1 – 14 kap. programmet eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats. I lag får föreskrivas om särskild skyldighet att spela in sådana program och bevara tekniska upptagningar samt att tillhandahålla dessa. Bestämmelser om rätt till sändningar finns i 3 kap. yttrandefrihetsgrundlagen. *SFS 1998:1438.*

**8 §** Om den rätt, som tillkommer upphovsman till litterärt eller konstnärligt verk eller framställare av fotografisk bild, om upphovsrätten närstående rättigheter och om förbud mot att återgiva litterärt eller konstnärligt verk på ett sätt, som kränker den andliga odlingens intressen, gälla vad i lag är stadgat. *SFS 1988:1448.*

**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 samt om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift;
5. om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.

*SFS 2002:810.*

**10 §** Denna förordning är inte tillämplig på skildring av barn i pornografisk bild. *SFS 1998:1438*

## **2 kap. Om allmänna handlingars offentlighet**

**1 §** Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar. *SFS 1976:954.*

**2 §** Rätten att taga del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar skall angivas noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinnes lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Utan hinder av andra stycket får i bestämmelse som där avses riksdagen eller regeringen tilläggas befogenhet att efter omständigheterna medgiva att viss handling lämnas ut. *SFS 1976:954.*

**3 §** Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

En upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock inte förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person. *SFS 2002:907.*

**4 §** Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning. *SFS 1976:954.*

**5 §** Med myndighet likställs i detta kapitel riksdagen och beslutande kommunal församling. *SFS 1998:1701.*

**6 §** Handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket gäller i stället att den anses inkommen till myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som angives i 3 § andra stycket.

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag anses ej inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

Åtgärd som någon vidtager endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av handling, som myndighet har tillhandahållit, skall ej anses leda till att handling är inkommen till den myndigheten. *SFS 1976:954.*

**7 §** Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,
2. dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats,
3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens utskott, kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.

*SFS 2002:1049.*

**8 §** Har organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant överlämnande, skall handlingen ej anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträda som självständiga i förhållande till varandra. *SFS 1976:954.*

**9 §** Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som ej har expedierats skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke tages om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift. Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats anses ej som allmän handling, såvida den icke tages om hand för arkivering. *SFS 1976:954.*

**10 §** Handling som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses ej som allmän handling hos den myndigheten. *SFS 1976:954.*

**11 §** Som allmän handling anses ej

1. brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande,
2. meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utgives genom myndigheten,
3. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits,
4. upptagning av innehållet i handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos myndighet där den ursprungliga handlingen ej skulle vara att anse som allmän.

Det som föreskrivs i första stycket 3 om handling som ingår i bibliotek tillämpas inte på upptagning i en databas som en myndighet har tillgång till enligt avtal med en annan myndighet, om upptagningen är allmän handling hos den myndigheten. *SFS 2002:907.*

**12 §** Allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handling får även skrivas av, avbildas eller tagas i anspråk för ljudöverföring. Kan handling ej tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Myndighet är icke skyldig att tillhandahålla handling på stället, om betydande hinder möter. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket föreligger ej heller sådan skyldighet, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan taga del av upptagningen hos närbelägen myndighet. *SFS 1976:954.*

**13 §** Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. En myndighet är inte heller skyldig att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället. Begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt. *SFS 2002:907.*

**14 §** Begäran att få taga del av allmän handling göres hos myndighet som förvarar handlingen. Begäran prövas av myndighet som anges i första stycket. Om särskilda skäl föranleda det, får dock i bestämmelse som avses i 2 § andra stycket föreskrivas att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen skall ankomma på annan myndighet. I fråga om handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan även genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen skall begäran om utlämnande genast hänskjutas till behörig myndighet. Myndighet får inte på grund av att någon begär att få taga del av allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. *SFS 1982:939.*

**15 §** Om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få taga del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den, får sökanden föra talan mot beslutet. Talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol. I den i 2 § omnämnda lagen skall närmare angivas hur talan mot beslut som avses i första stycket skall föras. Sådan talan skall alltid prövas skyndsamt. Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet. *SFS 1976:954.*

**16 §** Anteckning om hinder att lämna ut allmän handling får göras endast på handling som omfattas av bestämmelse som avses i 2 § andra stycket. Härvid skall tillämplig bestämmelse angivas. *SFS 1976:954.*

**17 §** I lag får föreskrivas att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som hänför sig till myndighets verksamhet, vilken skall övertas av enskilt organ, får överlämnas till det organet för förvaring, om detta behöver handlingarna i verksamheten, utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Ett sådant organ skall i fråga om överlämnade handlingar jämföras med myndighet vid tillämpningen av 12

– 16 §§. I lag får även föreskrivas att regeringen får besluta att allmänna handlingar får överlämnas till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Detta gäller handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos

1. myndigheter som har upphört och som har haft uppgifter som hänför sig till Svenska kyrkans verksamhet, eller

2. Svenska kyrkans beslutande församlingar.

Vid tillämpningen av 12 – 16 §§ skall Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar jämföras med myndighet i fråga om överlämnade handlingar. *SFS 1998:1701.*

**18 §** Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar skall bevaras samt om gallring och annat avhållande av sådana handlingar meddelas i lag. *SFS 2002:907.*

### **3 kap. Om rätt till anonymitet**

**1 §** Författare till tryckt skrift vare ej skyldig att låta sitt namn eller sin pseudonym eller signatur utsättas å skriften. Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning beträffande den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, så ock i fråga om utgivare av tryckt skrift som ej är periodisk. *SFS 1976:955.*

**2 §** I mål som rör tryckfrihetsbrott må fråga ej väckas om vem som är författare eller har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, ej heller om vem som är utgivare av tryckt skrift som ej är periodisk.

Om för skrift, som ej är periodisk, författare eller utgivare har angivits å skriften med namn eller med pseudonym eller signatur, som enligt vad allmänt är känt åsyftar bestämd person, eller någon i skriftlig förklaring erkänt sig vara författaren eller utgivaren eller inför domstol i målet självmant avgivit sådant erkännande, må dock frågan om han är ansvarig behandlas i målet.

Fråga om vem som är ansvarig för brott enligt 7 kap. 3 § må utan hinder av första stycket handläggas i samma rättegång som mål som där angives. *SFS 1976:955.*

**3 §** Den som har tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckt skrift eller med framställning som var avsedd att införas i tryckt skrift och den som har varit verksam inom företag för utgivning av tryckta skrifter eller inom företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter får inte röja vad han därvid erfarit om vem som är författare eller har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket eller är utgivare av skrift som inte är periodisk.

Tystnadsplikten enligt första stycket gäller inte

1. om den till vars förmån tystnadsplikten gäller har samtyckt till att hans identitet röjs,

2. om fråga om identiteten får väckas enligt 2 § första stycket,

3. om det rör sig om brott som anges i 7 kap. 3 § första stycket 1,

4. i den mån domstol, när det är fråga om brott enligt 7 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3, finner det erforderligt, att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för den brottsliga gärningen har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen, eller

5. i den mån domstol i annat fall av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift om identiteten lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sanningsförsäkran.

Vid förhör som avses i andra stycket 4 eller 5 skall rätten noga vaka över att frågor inte ställs som kan inkräkta på tystnadsplikten utöver vad som i varje särskilt fall är medgivet. *SFS 1991:1470.*

**4 §** Myndighet eller annat allmänt organ må ej efterforska författaren till framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift, den som utgivit eller avsett att utgiva framställning i sådan skrift eller den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som ej står i strid med denna förordning. Får efterforskning förekomma, skall därvid beaktas den i 3 § angivna tystnadsplikten. *SFS 1976:955.*

[...]

### **4 kap. Om tryckta skrifers framställning**

**1 §** Rätt att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person. *SFS 1976:955.*

**2 §** Skrift, som i riket framställes genom tryckpress eller som här mångfaldigas genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande och för vilken gäller utgivningsbevis, skall innehålla tydliga uppgifter om vem som har tryckt eller eljest mångfaldigat skriften samt om ort och år för mångfaldigandet, om skriften är avsedd att utgivas i riket och ej är att hänföra till bild- eller tillfällighetstryck.

Om utsättande av uppgifter som avses i första stycket å skrift, som mångfaldigas genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande och för vilken ej gäller utgivningsbevis, är föreskrivet i 1 kap. 5 § första stycket *SFS 1976:955*.

**3 §** Med bild- eller tillfällighetstryck förstås i denna förordning vykort och bildalbum, visitkort och notifikationer, adresskort, etiketter, blanketter, reklam- och emballagetryck samt annat affärstryck ävensom andra sådana tryckalster, allt under förutsättning att på grund av texten eller vad eljest framställes tryckfrihetsmissbruk kan anses uteslutet *SFS 1976:955*.

**4 §** Om skyldighet att bevara exemplar av tryckt skrift för granskning och att lämna exemplar av skrift till bibliotek eller arkiv föreskrives i lag. *SFS 1976:955*.

**5 §** Den som framställer skrift och därvid bryter mot 2 § första stycket dömes till böter eller fängelse i högst ett år. *SFS 1976:955*.

[...]

## **5 kap. Om utgivning av periodisk skrift**

**1 §** Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. I lag får föreskrivas att även utlänning eller utländsk juridisk person får vara ägare till sådan skrift. *SFS 1994:1376*.

**2 §** För periodisk skrift skall finnas en utgivare.

Utgivare skall vara svensk medborgare. I lag får föreskrivas att även utlänning får vara utgivare. Utgivare skall äga hemvist inom riket. Ej må den vara utgivare som är underårig eller i konkursstillstånd eller som har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag. *SFS 1988:1448*.

**3 §** Utgivare för periodisk skrift utses av dess ägare.

Uppdrag att vara utgivare skall innefatta befogenhet att öva inseende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll så att intet däri får införas mot utgivarens vilja. Inskränkning i den befogenhet, som sålunda tillkommer utgivaren, vare utan verkan.

**4 §** Då utgivare utsetts, åligger ägaren att göra anmälan därom hos myndighet som anges i lag. Anmälan skall innehålla uppgift å utgivarens namn och hemvist. Vid anmälan skall fogas bevis att utgivaren fyller föreskrivna behörighetsvillkor samt förklaring av utgivaren att han åtagit sig uppdraget att vara utgivare. *SFS 1976:955*.

**5 §** En periodisk skrift får inte utgivas innan det har utfärdats ett bevis om att det inte finns något hinder mot utgivning enligt denna förordning. Ett sådant utgivningsbevis meddelas av den myndighet som avses i 4 § på ansökan av skriftens ägare. I ansökan skall anges skriftens titel och utgivningsort samt utgivningsplanen för skriften.

Ett utgivningsbevis får inte utfärdas innan det har gjorts en anmälan om utgivare enligt 4 § .

En ansökan om utgivningsbevis får avslås, om skriftens titel företer en sådan likhet med titeln på en annan skrift som det finns ett utgivningsbevis för att förväxling lätt kan ske. Ett utgivningsbevis gäller för en period av tio år från utfärdandet. Därefter förfaller beviset. Beslut om att beviset skall anses förfallet vid tioårsperiodens utgång meddelas av den myndighet som avses i 4 §.

Beviset får förnyas på ansökan av skriftens ägare, varje gång för tio år från utgången av den föregående tioårsperioden. En ansökan om förnyelse får göras tidigast ett år före och senast på dagen för periodens utgång. För en ansökan om förnyelse av ett utgivningsbevis gäller i övrigt samma bestämmelser som för den första ansökan.

Om en ansökan om förnyelse har gjorts i rätt tid, fortsätter beviset, trots vad som sägs i fjärde och femte styckena, att gälla till dess att beslutet med anledning av ansökan har vunnit laga kraft. *SFS 1998:1438*.

[...]

## **6 kap. Om tryckta skrifers spridning**

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

**2 §** Utan hinder av denna förordning gälla vad i lag är stadgat för det fall att någon



1. förevisar pornografisk bild på eller vid allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande på sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt eller utan föregående beställning med posten sänder eller på annat sätt tillställer någon sådan bild;

2. bland barn och ungdom sprider tryckt skrift, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran.

Beträffande spridande av sådan karta över Sverige eller del därav som innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar, eller av därmed jämförlig ritning eller bild meddelas närmare bestämmelser i lag. Lag 1971:29 SFS 1971:29.

**3 §** Saknar skrift, som avses i 4 kap. 2 § första stycket, där föreskriven uppgift eller är sådan uppgift eller uppgift enligt 1 kap. 5 § första stycket 2 å skrift, som där åsyftas, utspridaren vederligt, oriktig, straffes utspridaren med penningböter.

För spridande av tryckt skrift som, utspridaren vederligt, lagts under beslag eller förklarats konfiskerad eller utgivits i strid mot förbud som enligt denna förordning meddelats för skriftens utgivning eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, vare straffet böter eller fängelse i högst ett år. SFS 1991:1470.

**4 §** För tryckt skrifts försändande genom postbefordringsföretag eller annan allmän trafikanstalt skola ej på grund av skriftens innehåll gälla särskilda inskränkningar eller villkor. Vad nu sagts skall dock ej avse försändande, som innebär överträdelse av vad i 3 § är stadgat.

Allmän trafikanstalt, som mottagit tryckt skrift för befordran, skall ej anses som skriftens utspridare. SFS 1994:1474.

## **7 kap. Om tryckfrihetsbrott**

**1 §** Med tryckfrihetsbrott förstås i denna förordning de gärningar som anges i 4 och 5 §§. SFS 1988:1448.

**2 §** Såsom tryckfrihetsbrott skall icke anses tillkännagivande i annons eller annat sådant meddelande, om ej av meddelandets innehåll omedelbart framgår att ansvar för sådant brott kan ifrågakomma. Är i förening med omständighet, som icke omedelbart framgår av meddelandets innehåll, meddelandet straffbart, gälla vad därom är stadgat. Vad nu sagts äge motsvarande tillämpning i fråga om meddelande genom chiffer eller på annat sätt, som är hemligt för allmänheten.

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

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;
2. oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller
3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som angivas i särskild lag, gäller om ansvar för sådant brott vad i lag är stadgat. Om någon anskaffar uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap.1 § fjärde stycket och därigenom gör sig skyldig till brott som angives i förevarande paragrafs första stycke 1, gäller om ansvar härför vad i lag är stadgat.

Det som sägs i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen skall gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3. SFS 1988:1448.

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

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande; försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;
2. krigsanstiftan, såframt fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej; försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;
4. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej; försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift; stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt skall beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller röjde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom;
5. vårdslöshet med hemlig uppgift, varigenom någon av grov oaktsamhet begår gärning som avses under 4;
6. uppror, förövad med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande; försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;
7. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förräder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förräder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden; försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;
8. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 7;
9. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet;
10. uppvigling, varigenom någon uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänsten;
11. hets mot folkgrupp, varigenom någon hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning;
12. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara; försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;
13. olaga våldsskildring, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig;
14. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, och, om den förtalade är avliden, gärningen är sårande för de efterlevande eller eljest kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den;
15. förolämpning, varigenom någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom;

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

17. hot mot tjänsteman, varigenom någon med hot om våld förgriper sig på annan i hans myndighetsutövning, i annan verksamhet där samma skydd åtnjuts som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom till eller hindra honom från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd eller varigenom någon sålunda förgriper sig mot den som tidigare utövat sådan verksamhet eller biträdd därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit; försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida ej brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa;

18. övergrepp i rätts sak, varigenom någon med hot om våld angriper annan för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra annan från en sådan åtgärd eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper annan för att denne avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom från att avge en sådan utsaga.

*SFS 2002:906.*

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

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

2. offentliggör uppgift och därvid uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som avses i den i 3 § första stycket 3 angivna särskilda lagen;

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

*SFS 1988:1448.*

**6 §** Vad i lag är stadgat angående påföljd för brott, som avses i 4 och 5 §§, gälla ock då brottet är att anse som tryckfrihetsbrott.

Angående enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott stadgas i 11 kap. Fälles den tilltalade för brott, som avses i 4 § 14 eller 15, må ock, då fråga är om periodisk skrift, på yrkande förordnas att domen skall införas i skriften. *SFS 1988:1448.*

**7 §** Tryckt skrift, som innefattar tryckfrihetsbrott, må konfiskeras.

Konfiskering av tryckt skrift innebär att alla för spridning avsedda exemplar av skriften skola förstöras samt att med formar, stenar, stereotyper, plåtar och andra dylika, utslutande för tryckningen av skriften användbara materialier skall så förfaras att missbruk därmed ej kan ske. *SFS 1998:1438.*

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

Förbud som nu sagts må dock meddelas allenast då riket befinner sig i krig.

Angående konfiskering av periodisk skrift, som sprides i strid mot utgivningsförbud eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, gälla vad i allmänhet är stadgat om förverkande av föremål på grund av brott. *SFS 1988:1448.*

## **8 kap. Ansvarighetsregler**

### **Om ansvaret för periodisk skrift**

**1 §** För tryckfrihetsbrott genom periodisk skrift svare den som var anmäld som utgivare, då skriften utgavs.

Var ställföreträdare anmäld och har han inträtt som utgivare, svare ställföreträdaren. *SFS 1976:955.*

**2 §** Fanns ej utgivningsbevis, då skriften utgavs, eller var utgivare, som enligt 1 § första stycket har att svara, ej längre behörig eller hade hans uppdrag eljest upphört, svare skriftens ägare.

Ägare vare ock ansvarig, om utgivaren var utsedd för skens skull eller denne eljest, då skriften utgavs, uppenbart icke innehade den befogenhet, som enligt 5 kap. 3 § skall tillkomma honom.

Var ställföreträdare, vilken inträtt som utgivare, ej längre behörig, då skriften utgavs, eller hade hans uppdrag eljest upphört eller förelåg beträffande ställföreträdaren förhållande, som i andra stycket sägs, svare utgivaren. *SFS 1976:955.*

**3 §** Kan det ej visas vem som var ägare, då skriften utgavs, svare i ägarens ställe den som tryckt skriften. *SFS 1976:955.*

**4 §** Sprider någon periodisk skrift, varå uppgift om vem som tryckt skriften saknas eller, utspridaren vederligt, är oriktig, och kan det ej utrönas vem som tryckt skriften, svare i stället för den som tryckt skriften utspridaren. *SFS 1976:955.*

#### **Om ansvaret för tryckt skrift, som ej är periodisk**

**5 §** För tryckfrihetsbrott genom tryckt skrift, som ej är periodisk, svare skriftens författare, om han på sätt i 3 kap. 2 § sägs uppgivits vara författare till skriften. Författaren vare dock ej ansvarig, om skriften utgivits utan hans samtycke eller hans namn, pseudonym eller signatur utsatts därå mot hans vilja. *SFS 1976:955.*

**6 §** Är författare ej enligt 5 § ansvarig för skrift, vilken innehåller eller är avsedd att innehålla bidrag av flera författare, och har på sätt i 3 kap. 2 § sägs särskild utgivare för skriften uppgivits, svare utgivaren.

För annan skrift än i första stycket avses svare utgivaren, allenast om författaren var avliden, då skriften utgavs.

Utgivaren vare ej ansvarig, om hans namn, pseudonym eller signatur utsatts å skriften mot hans vilja. Med utgivare av tryckt skrift, som ej är periodisk, förstås den som, utan att vara skriftens författare, tillhandahållit den för tryckning och utgivning. *SFS 1976:955.*

**7 §** Är varken författare eller utgivare enligt 5 eller 6 § ansvarig eller var han vid skriftens utgivning avliden, svare förläggaren.

Med förläggare till tryckt skrift, som ej är periodisk, förstås den som omhänderhaft tryckning och utgivning av annans skrift.

**8 §** Fanns ej förläggare eller kan det ej visas vem han är, svare i förläggarens ställe den som tryckt skriften. *SFS 1976:955.*

**9 §** I fråga om ansvar för utspridare av tryckt skrift, som ej är periodisk, äge vad i 4 § stadgats motsvarande tillämpning.

[...]

#### **9 kap. Om tillsyn och åtal**

**1 §** Justitiekanslern skall vaka över att de gränser för tryckfriheten som angivas i denna förordning ej överskridas. *SFS 1976:955.*

**2 §** Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Ej må annan än justitiekanslern inleda förundersökning rörande tryckfrihetsbrott. Endast justitiekanslern och rätten äga besluta om tvångsmedel med anledning av misstanke om sådant brott, om ej annat är föreskrivet i denna förordning.

Regeringen äger hos justitiekanslern anmäla skrift till åtal för tryckfrihetsbrott. I lag må föreskrivas att allmänt åtal för tryckfrihetsbrott må väckas endast efter regeringens medgivande.

Justitiekanslern är tillika ensam åklagare i annat tryckfrihetsmål än mål om tryckfrihetsbrott samt i mål som eljest avser brott mot bestämmelse i denna förordning; om befogenhet för riksdagens ombudsman att vara åklagare i mål som nu angivits gäller dock vad i lag är stadgat. *SFS 1976:955.*

**3 §** Allmänt åtal för tryckfrihetsbrott skall väckas, i fråga om periodisk skrift för vilken vid utgivningen gällde utgivningsbevis inom sex månader och i fråga om annan skrift inom ett år från det skriften utgavs, vid påföljd att skriften eljest är från sådant åtal fri. Utan hinder av vad nu sagts må dock, sedan allmänt åtal inom nämnda tid blivit väckt, nytt åtal väckas mot annan, som är för brottet ansvarig.

Vad i lag är stadgat om tid, inom vilken brott skall beivras för att påföljd för brott ej skall anses bortfallen, gälle även i fråga om tryckfrihetsbrott. *SFS 1976:955.*

[...]

#### **10 kap. Om särskilda tvångsmedel**

**1 §** Förekommer anledning att tryckt skrift på grund av tryckfrihetsbrott kan konfiskeras, må i avbidan på beslut därom skriften läggas under beslag.

I avbidan på rättens beslut må ock, i fall som avses i 7 kap. 8 §, meddelas utgivningsförbud för periodisk skrift. *SFS 1998:1438.*

**2 §** Innan åtal för tryckfrihetsbrott väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering, må, om brottet hör under allmänt åtal, förordnande enligt 1 § om beslag och utgivningsförbud meddelas av justitiekanslern. I lag må föreskrivas att även allmän åklagare äger förordna om beslag inom sitt verksamhetsområde. *SFS 1976:955.*  
[...]

### **11 kap. Om enskilt anspråk**

**1 §** Enskilt anspråk i anledning av missbruk av tryckfriheten må grundas allenast därå att den skrift, som anspråket avser, innefattar tryckfrihetsbrott. Sådant anspråk må, om ej annat nedan stadgas, icke göras gällande mot annan än den som enligt 8 kap. svarar för brottet. Har på grund av omständighet, som avses i 8 kap. 10 §, ansvaret övergått å honom, må anspråket göras gällande även mot den som före honom haft att svara, om och i den omfattning sådant anspråk eljest enligt lag må göras gällande.

Vad i 8 kap. 12 § är stadgat i fråga om ansvar gälle ock beträffande enskilt anspråk. Om enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 2 eller 3 § gäller vad i lag är stadgat. *SFS 1976:955.*

**2 §** För enskilt anspråk, som må göras gällande mot utgivare av periodisk skrift eller ställföreträdare för denne, svare ock skriftens ägare. I fråga om annan tryckt skrift svare för anspråk, som må göras gällande mot författaren eller utgivaren, även skriftens förläggare.

**3 §** Har någon som laga ställföreträdare för juridisk person eller som förmyndare, god man eller förvaltare att svara för enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott, får anspråket göras gällande även mot den juridiska personen eller mot den, för vilken förmyndaren, gode mannen eller förvaltaren förordnats, om och i den omfattning sådant anspråk eljest enligt lag får göras gällande. *SFS 1988:1448.*

[...]

### **12 kap. Om rättegången i tryckfrihetsmål**

**1 §** Tryckfrihetsmål upptagas av tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte.

Förekommer anledning att även annan tingsrätt inom länet skall äga upptaga tryckfrihetsmål, äger regeringen förordna därom.

Till tryckfrihetsmål hänföras mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott så ock ansökningsmål, som avses i 9 kap. 5 §. Till tryckfrihetsmål hänföras även mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 3 §. Är fråga om brott enligt sistnämnda paragrafs andra stycke och har den som anskaffat uppgiften eller underrättelsen ej offentliggjort denna i tryckt skrift eller meddelat den till annan för sådant offentliggörande, skall dock målet handläggas som tryckfrihetsmål endast om det är uppenbart att anskaffandet skett för offentliggörande i tryckt skrift. *SFS 1976:955.*

**2 §** I tryckfrihetsmål, vari talan föres om ansvar, skall frågan, huruvida brott föreligger, prövas av en jury om nio medlemmar, såframt ej parterna å ömse sidor förklara sig vilja utan sådan prövning hänskjuta målet till rättens avgörande. Frågan, huruvida den tilltalade enligt 8 kap. är ansvarig för skrift, prövas dock alltid enbart av rätten. Då jury prövar, huruvida brott föreligger, skall så anses vara fallet, om minst sex jurymän äro ense därom.

Finner juryn att brott icke föreligger, skall den tilltalade frikännas. Har juryn funnit brott föreligga, skall även rätten pröva frågan härom. Är rätten av annan mening än juryn, äger rätten frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under mildare straffbestämmelse än den som juryn tillämpat. Högre rätt, dit talan mot tingsrättens dom fullföljts, äge ej i vidare mån än tingsrätten frångå juryns bedömning. *SFS 1976:955.*

**3 §** För varje län skall utses jurymän, fördelade i två grupper med sexton jurymän i första gruppen och åtta jurymän i andra gruppen. För Stockholms län skall dock första gruppen omfatta tjugofyra jurymän och andra gruppen tolv jurymän. Jurymännen i den andra gruppen skall vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. *SFS 1994:1475.*

[...]

### **13 kap. Om utrikes tryckta skrifter m.m.**

**1 §** I fråga om skrift som tryckts utom riket och som utges här skall, om inte annat sägs nedan, i tillämpliga delar gälla vad som är föreskrivet i 1 kap., 3 kap., 6 kap., 7 kap., 8 kap. 1, 2, 5--7 och 10—12 §§ samt 9--12 kap. *SFS 1991:1470.*

**2 §** Skrift, som tryckts utom riket, skall anses här utgiven då den på sätt i 1 kap. 6 § sägs blivit utlämnad för spridning inom riket. *SFS 1991:1470.*

**3 §** Är periodisk skrift, som tryckes utom riket, huvudsakligen avsedd för spridning inom riket, gälla i tillämpliga delar vad i 5 kap. är stadgat; vad där sägs om ägares behörighet skall icke äga tillämpning.

För utgivning här i riket av annan utom riket tryckt periodisk skrift erfordras ej utgivningsbevis. Finnes sådant bevis, skall i fråga om skriften tillämpas vad i första stycket sägs. *SFS 1991:1470.*

[...]

### **14 kap. Allmänna bestämmelser**

**1 §** Vad i lag är stadgat om resning i mål i allmänhet gälla, utan hinder av att jury prövat huruvida brott föreligger, även dom i tryckfrihetsmål.

Beviljas resning i mål, vari jury prövat huruvida brott föreligger, och grundas resningen på omständighet som kan antagas hava inverkat på juryprövningen, skall samtidigt beslutas att målet skall ånyo upptagas inför jury av den rätt som först dömt i målet. Om resning beviljas till den tilltalades förmån och saken är uppenbar, får den domstol som beviljar resningen i stället omedelbart ändra domen. *SFS 1988:1447.*

[...]

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Utredningsbetänkanden

	Betänkande med förslag till tryckfrihetsordning. Avgivet den 20 december 1912 av särskilda kommitterande inom kungl. Justitiedepartementet. <sup>274</sup>
SOU 1927: 2	Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet
SOU 1934: 54	Betänkande angående tryckfrihetsprocessens ombildning
SOU 1935: 5	Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet
SOU 1947: 60	Förslag till tryckfrihetsförordning
SOU 1952: 7	Allmän folkomröstning
SOU 1963: 17	Sveriges statsskick Del II
SOU 1966: 60	Offentlighet och sekretess
SOU 1966: 61	Offentlighet och sekretess, bilagor
SOU 1972: 15	Ny regeringsform Nyriksdagsordning
SOU 1975: 22	Lag om allmänna handlingar
SOU 1975: 49	Massmediegrundlag
SOU 1978: 34	Förstärkt skydd för fri- och rättigheter
SOU 1979: 49	Grundlagsskyddad yttrandefrihet
SOU 1983: 70	Värna yttrandefriheten

---

<sup>274</sup> Betänkandet har ej publicerats i SOU-serien då denna började utkomma 1922.

SOU 1997: 56	Folket som rådgivare och beslutsfattare
SOU 2004: 114	Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor
SOU 2006: 96	Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?
SOU 2007: 85	Olika former av normkontroll
SOU 2007: 94	Folkomröstningar i Europa – Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 Europeiska stater

### **Regeringens resp. Kungl. Maj:ts propositioner**

Prop. 1853-54: 84	angående ändring i 85 § Regerings – formen, i afseende på Tryckfrihetsförordningens egenskap af Grundlag, äfvensom i sammanhang dermed uti åtskilliga §§ i Regerings – formen och Riksdags-Ordningen
Prop. 1873: 13	med förslag till förändrad lydelse af § 1 mom. 1, 3 och 9 Tryckfrihetsförordningen
Prop. 1887: 21	om antagande af ny Tryckfrihetslag och därmed sammanhängande ändringar i regeringsformen och Riksdagsordningen
Prop. 1936: 140	med förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen, § 38 riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 tryckfrihetsförordningen
Prop. 1937: 2	med förslag till lag med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål
Prop. 1940: 268	med förslag till ändrad lydelse av § 110 regeringsformen samt § 3 mom. 9 och 10 tryckfrihetsförordningen
Prop. 1940: 269	med förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen och § 38 riksdagsordningen samt till införande i tryckfrihetsförordningen av en ny paragraf, betecknad såsom § 6, m.m.
Prop. 1940: 270	med förslag till ändring i vissa delar av tryckfrihetsförordningen m.m.



Prop. 1948: 230	med förslag till tryckfrihetsförordning m.m.
Prop. 1954: 193	med förslag till ändrad lydelse av § 49 mom. 2 regeringsformen samt § 1 mom. 2, § 38 mom. 2, § 45, § 55 mom. 1 samt §§ 58 och 63 riksdagsordningen
Prop. 1966: 156	med förslag till radioansvarighetslag
Prop. 1973: 90	med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
Prop. 1975/76 160	om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet
Prop. 1975/76: 204	om ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten
Prop. 1978/79: 195	om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.
Prop. 1986:87: 151	om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.
Prop. 1987/88: 22	om vissa grundlagsfrågor m.m.
Prop. 1990/91: 64	om yttrandefrihetsgrundlag m.m.
Prop. 2001/02: 74	Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet

## Material från riksdagen

### Ståndsriksdagen

Löjtnanten friherre Gustaf Cederströms memorial om tryckfriheten, daterat den 13 mars 1766, tryckt i Sveriges ridderskaps och adels riksdagsprotokoll 1765-1766, I

Bdp 1809/10 band 10.

Adp 1812 band 1

Adp 1853/54 band 9

Bdp 1853/54 band 6

Bgp 1853/54 band 4

Prp 1853/54 band 6

Adp 1856/57 band 2

Bdp 1856/57 band 3

Brg 1856/57 band 1

Prp 1856/57 band 2

### **Tvåkammarriksdagen**

1: a kam. prot. 1871, band 3  
2: a kam. prot. 1871, band 4.  
1: a kam. prot. 1873, band 1.  
2: a kam. prot. 1873, band 2.  
Mot 1 kam. 1940: 1  
Mot 1 kam. 1940: 213  
Mot 2 kam 1940:176  
Mot 1 kam. 1944 nr. 110  
Mot 2 kam. 1944 nr. 176

### **Enkammarriksdagen**

Mot 1960 nr 127  
Mot 1973: 1874  
Mot 1973: 1878

### **Utskottsbetänkanden**

KU 1854: 21  
KU 1871: 5  
KU 1871: 7  
KU 1940: 29  
KU 1940: 30  
KU 1944: 22  
Första lagutskottets utlåtande 1960: 27

### **Övrigt statligt tryck**

Dir. 1977: 71  
Dir 2003: 58  
Dir. 2004: 96  
Ds Ju 1976: 2  
Rskr. 1960 nr. 218

## Litteratur

- Ask John Om ansvarighet för tryckfrihetsbrott, Gleerup, Lund, 1890.
- Badura Peter Staatsrecht Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1996.
- Bogdan Mikael
- Danelius Hans Mänskliga rättigheter i europeisk praxis En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 2: a upplagan, Nordstedts juridik, Stockholm, 2002.
- Eek Hilding Om tryckfriheten, Gebers, Stockholm, 1942.
- Fahlbeck Erik Tryckfrihetsrätt, Nordstedt, Stockholm, 1954.
- Fröbert Knud Aage mfl. Medieansvarsloven, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Köpenhamn, 1997.
- Funcke Nils Tryckfriheten under tryck, Carlssons bokförlag, Stockholm, 1996.
- Ginnow Arnold O. m.fl. Corpus Juris Secundum Vol 16, St. Paul. Minn. West Publishing Co, 1984.
- Gustafsson Karl Erik m.fl. Den svenska pressens historia III Det moderna Sveriges spegel (1897-1945), Ekerlids förlag, Västervik, 2001.
- Hague Rod m.fl. Comparativ Government and Politics An Introduction, 6th Edition, Palgrave macmillan, Basingtoke, 2004.
- Holmberg Erik Frihet och ansvar i tryck och i radio, Stockholm, 1968.
- Häthén Christian, m.fl. Svensk historisk lagbok rättshistoriska källtexter, Studentlitteratur, Lund, 2004.
- Mattson Ingvar m.fl (red) Svensk författningspolitik, SNS förlag, Viborg 2006.

- Modéer Kjell Åke Historiska rättskällor En introduktion i rättshistoria, 2:a upplagan, Nerenius & Santérus förlag, Stockholm, 1997.
- Nergelius Joakim Komparativ statsrätt, 6:e upplagan, Studentlitteratur, Lund 2007.
- Nyman Elmar Indragningsmakt och tryckfrihet 1785-1810, Bok- och reklamtryck, Stockholm, 1963.
- Petersson Olof Demokratirådets rapport 2007 Medierna och yttrandefriheten, SNS förlag, Stockholm, 2007.
- Rydin Herman Ludvig Om Yttrandefrihet och Tryckfrihet Försök till belysning af Svenska Press- lagstiftningen, L.J. Hjertas förlag, Stockholm, 1859.
- Seymour Martid (red) The encyclopedia of democracy Vol I, Routledge, London, 1995.
- Sterzel Fredrik Författning i utveckling 33 Rättsfondens skriftserie, Iustus förlag AB, 1998.
- Tamanaha Brian Z. On the rule of law History, Politics, Theory, Cambridge university press, Cambridge, 2004.
- Sannerstedt Anders Riksdagen och lagstiftningen, Studentlitteratur, Lund, 1989.
- Strömberg Håkan m.fl. Sveriges författning 20:e upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2007.
- Tiberg Hugo, m.fl (red) Swedish Law a survey, Juristförlaget, Stockholm, 1994.
- Tilch Horst mfl. Deutsches Rechts – Lexikon, band 3, 2. Auflage, C.H. Beck´sche Verlagsbuchhandlung, München 1992.
- Wassermann Rudolf Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Band 1 Art. 1-37, Luchterhand, 1989.
- Vormuth Francis D. The origins of modern constitutionalism, Harper & Brothers Publishers, New York, 1949.
- Wheare K.C Modern constitutions, Oxford university press, London, 1951.

## Artiklar

- Alin Oscar HT 1886 s. 193-226, Sättet för Tryckfrihetslagens antagande 1812
- Lambertz Göran En modern yttrandefrihetsgrundlag, SvJT, 2007 s. 585-598.
- Nousiainen Jaakko Finlands styrelseskick: från ett blandat till ett parlamentariskt statsskick, publicerad på <http://www.om.fi> (åtkommen den 4 mars 2008)
- Petersson Olof Svensk författningsspolitik, publicerad i JT 3, 2001-02 s. 495-516.
- Robbers G Die Änderungen des Grundgesetzes, NJW s. 1325-1332.
- Petrén Gustaf Domstols lagprövningsrätt, SvJT 1956 s. 500-509.
- Undén Östen Några ord om domstolskontroll över lagars grundlagsenlighet, SvJT 1956 s. 260-263.

# Rättsfallsförteckning

Handyside v. The United Kingdom, 07/12/1976