

Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt

Delrapport 2 (2016) på uppdrag av
Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap

Pontus Winther

CATS

CENTRUM FÖR ASYMMETRISKA
HOT- OCH TERRORISMSTUDIER



(tom sida)

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	5
1.1	Delstudiens syfte	5
1.2	Definitioner och avgränsningar	6
1.3	Metod och disposition.....	8
2	Tillämpligheten av YGL	9
2.1	YGL:s syfte	9
2.2	YGL:s grundläggande principer.....	10
2.3	Yttranden som omfattas av YGL.....	11
2.3.1	Kravet på viss framställningsform	11
2.3.2	Kravet på offentliggörande.....	14
2.3.3	Formföreskrifter	14
2.4	Aktörer som omfattas av YGL.....	15
2.5	Geografiska områden som omfattas av YGL	16
3	Möjligheterna att möta främmande påverkanskampanjer när YGL är tillämplig	16
3.1	Förbjudna motåtgärder	17
3.1.1	Förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder	17
3.1.2	Förbudet mot befordringsvägran och innehavsförbud.....	22
3.2	Tillåtna motåtgärder.....	23
3.2.1	Straffrättsliga åtgärder	23
3.2.2	Särskilt om utredningsbeslag och konfiskering	30
4	Slutsatser	31
5	Förslag på vidare forskning	32
6	Käll- och litteraturförteckning	34
	Offentligt tryck	34
	Litteratur.....	35

(tom sida)

1 Inledning

I denna delstudie behandlas yttrandefrihetsgrundlagens (YGL:s) inverkan på möjligheterna att möta främmande påverkanskampanjer.¹ Delstudien är skriven på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).² Den är en del av en större studie – Möta påverkan – som syftar till ”att skapa ny och relevant kunskap kring behovet att inom ramen för psykologiskt försvar möta främmande makts och andra aktörers påverkanskampanjer riktade mot svensk beslutsfattande och opinion”.³ Uppdraget har tillkommit mot bakgrund av regeringens proposition 2014/15:109, Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016 – 2020. I denna proposition framgår det att ”Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps och övriga berörda myndigheters verksamhet avseende psykologiskt försvar bör... med tillgängliga medel, och med respekt för den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten, tydliggöras och utvecklas”.⁴

1.1 Delstudiens syfte

Syftet med denna delstudie framgår av MSB:s uppdrag. Det är att ”belysa ev. begränsningar i möta-perspektivet med hänsyn tagen till yttrandefrihetsgrundlagen”.⁵ Det är noterbart att MSB:s uppdrag endast innefattar att analysera åtgärder i relation till YGL, och inte i relation till tryckfrihetsförordningen (TF), trots att även den senare omfattas av propositionens text.⁶ Detta påverkar delstudiens avgränsning, vilket berörs ytterligare under 1.2, *Definitioner och avgränsningar* strax nedan.

¹ Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469). Ändringar till och med SFS 2014:1359 har beaktats i delstudien.

² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Överenskommelse om studieuppdrag*, 2016-02-23 (hädanefter MSB, uppdragsbeskrivning).

³ A. a.

⁴ Prop. 2014/15:109 s. 109-110.

⁵ MSB, uppdragsbeskrivning. Se fotnot 2 ovan.

⁶ Se vid fotnot 4 ovan.

1.2 Definitioner och avgränsningar

Det finns anledning att inledningsvis definiera innebörden av det för studien centrala begreppet "påverkanskampanjer" och att beskriva vilka avgränsningar som gjorts med anledning av denna definition. Med beaktande av den övergripande studiens syfte och bakgrund hämtas stöd avseende definitioner och avgränsningar, vid behov, i regeringens proposition 2014/15:109.

Den övergripande studien skall skapa kunskap kring behovet att "möta främmande makts och andra aktörers påverkanskampanjer". En påverkanskampanj definieras i propositionen som förmedling av "vinklad, vilseledande eller oriktig information... som påverkar mottagarens vilja, förståelse, beteenden och attityd".⁷ Syftet med en sådan kampanj är enligt propositionen "att påverka en statsledning, befolkning eller särskilt utvalda målgrupper".⁸ Inom en påverkanskampanj genomförs enligt propositionen påverkansoperationer.⁹ Det är noterbart att propositionen gör en distinktion i ambitionsnivå avseende att å ena sidan kunna agera mot *påverkanskampanjer* och att å andra sidan kunna agera mot *propagandakampanjer*. Detta sker genom att det i propositionen specificeras att "Sverige skall kunna *identifiera och möta* påverkanskampanjer och *neutralisera* propagandakampanjer".¹⁰ Det antas emellertid i denna delstudie att "propagandakampanjer" är en delmängd av "påverkanskampanjer", och således omfattas av delstudiens räckvidd. Skillnaden i ambitionsnivå mellan att vidta åtgärder mot påverkanskampanjer respektive propagandakampanjer har härvidlag inte bedömts påverka delstudiens omfattning eller inriktning.

Det är här också värt att notera att MSB, tillsammans med Försvarsmakten, i ett annat aktuellt sammanhang använder en annan definition av begreppet påverkansoperationer än vad som indikeras i propositionen. I rapporten *Sverige kommer att möta utmaningarna, Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering av totalförsvaret* skriver MSB och Försvarsmakten att "[p]åverkansoperationer är en samordnad användning och skräddarsydd blandning av diplomatiska aktiviteter, informationsoperationer, militära operationer och ekonomiska (PMESII) aktiviteter *bortom en stats öppna, accepterade och lagliga aktivite-*

⁷ Prop. 2014/15:109, s. 40.

⁸ A. s.

⁹ A. s.

¹⁰ A prop, s. 11 (kurs. här).

ter för att uppnå politiska mål”.¹¹ Ingenting i regeringens definition av påverkanskampanjer eller påverkansoperationer i propositionen antyder att de måste ligga ”bortom en stats ... lagliga aktiviteter”, eller att de för den delen endast omfattas av en stats aktiviteter (se vidare strax nedan). Den definition som används i MSB:s och Försvarsmaktens rapport påverkar därför inte tolkningen av vad som anses utgöra främmande påverkanskampanjer eller påverkansoperationer i denna delstudie.

I ett *materiellt* hänseende anger uppdraget att ”[s]ärskild vikt skall läggas vid metoder för att möta relevanta målgrupper via internet och social media”.¹² Detta har tolkats som att inbegripa påverkanskampanjer på sociala medier och bloggar såsom Facebook och Twitter, men också på hemsidor samt webbsändningar via videokanaler på nätet, till exempel Youtube. Emellertid skall även möjligheterna att möta påverkanskampanjer i andra medieformer belysas. I första hand har här radio- och tv-sändningar över Sverige ansetts relevanta att beröra. Däremot omfattas inte påverkanskampanjer via tryckta skrifter, till exempel tidningar, böcker, flygblad etcetera, eftersom yttranden i dessa framställningsformer regleras av TF, och inte av YGL.

Ur ett aktörsperspektiv omfattar uppdraget att analysera ”främmande makts och andra aktörers” påverkanskampanjer. Detta tolkas – med stöd av propositionen – som att möjligheterna att möta andra staters påverkanskampanjer, till exempel genom officiella talespersoner, skall belysas särskilt, men att även andra relevanta aktörer än stater – inklusive aktörer där kopplingen till en stat inte är tydlig – skall omfattas, till exempel enskilda medieföretag och organisationer samt enskilda individer.¹³ Detta innebär att även påverkanskampanjer som genomförs i sådana framställningsformer som omfattas av YGL:s skydd, till exempel i svensk radio och tv, omfattas av delstudien.

Delstudien är den första på området och av relativt begränsad tidsmässig omfattning. Detta medför att studien är avgränsad till en översiktlig och generell kartläggning av YGL och vissa med YGL sammanhängande författningar samt en analys av deras inverkan på möjligheterna att möta påverkanskampanjer. Således berörs till exempel TF:s inverkan på möjligheterna att

¹¹ Försvarsmakten och Myndigheten för samhällskydd och beredskap, *Sverige kommer att möta utmaningarna, Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering av totalförsvaret*, FM 2016-13584:3 och MSB 2016-25, 2016-06-10 (kurs. här).

¹² MSB, uppdragsbeskrivning. Se fotnot 2 ovan.

¹³ Prop. 2014/15:109, s. 40.

möta främmande påverkanskampanjer endast såvida TF:s regler också är tillämpliga på framställningsformer och yttranden som omfattas av YGL (det senare är fallet avseende till exempel tryck- och yttrandefrihetsbrott, se vidare nedan under 3.2.1, *Straffrättsliga åtgärder*). På samma sätt omfattar delstudien endast undantagsvis diskussioner om inverkan av *annan författning* på möjligheterna att möta främmande påverkanskampanjer. För det fall påverkanskampanjer *inte* faller inom YGL:s tillämpningsområde, konstateras enbart att möjligheterna att möta sådan påverkan eventuellt kan regleras av annan lagstiftning. I syfte att kompensera effekterna av dessa avgränsningar är delstudien utformad på ett sätt så att den kan ligga till grund för diskussioner om fördjupad studieverksamhet.

1.3 Metod och disposition

Enligt uppdraget skall studien "[b]aseras på relevant forskning".¹⁴ Forskning på detta specifika område finns emellertid endast i mycket begränsad omfattning. I denna delstudie har därför traditionell rättsvetenskaplig metod använts, baserad i första hand på relevant författningstext, och i andra hand på förarbeten, rättsfall, myndighetsbeslut samt rättsvetenskaplig litteratur som stöd för tolkningen av författningstexten.

Efter detta inledande kapitel återfinns studiens substantiella delar i kapitel två och tre. Kapitel två berör YGL:s tillämpningsområde. Syftet med detta är att beskriva *gränsdragningen* mellan situationer då svenska myndigheters åtgärder för att möta främmande påverkanskampanjer regleras av YGL, och situationer då sådana åtgärder inte regleras av YGL. Därefter behandlas i kapitel tre möjligheterna att möta främmande påverkanskampanjer *i de situationer som regleras av YGL*. I kapitel fyra görs en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna i delstudien. Avslutningsvis, i kapitel fem, ges förslag till fortsatt studiearbete baserat på delstudiens överväganden och slutsatser.

¹⁴ MSB, uppdragsbeskrivning. Se fotnot 2 ovan.

2 Tillämpligheten av YGL

YGL har ett relativt begränsat tillämpningsområde. Lagen är endast tillämplig på vissa typer av yttranden som görs i vissa framställningsformer (medier). Detta kapitel syftar till att förklara vilka yttranden som YGL är tillämplig på och inte. Därmed besvaras också frågan i vilka fall svenska myndigheter har att beakta bestämmelserna i YGL vid åtgärder mot främmande påverkanskampanjer, och i vilka fall detta inte behövs. Om YGL inte är tillämplig på ett yttrande är det emellertid därmed inte också sagt att ingripanden mot detta yttrande inte omfattas av någon rättslig reglering. Andra rättsregler, till exempel de i TF eller vanlig lag, kan vara tillämpliga i sådant fall. Effekten på främmande påverkanskampanjer av andra rättsregler än de i YGL faller dock utanför detta studieuppdrag.

För att kunna bestämma YGL:s tillämplighet förklaras i detta kapitel först vilka *yttranden och framställningsformer* som omfattas av YGL, och därefter vilka *aktörer* samt vilka *geografiska områden* som omfattas av YGL. Kapitlet inleds emellertid med en kort beskrivning av syftet med YGL.

2.1 YGL:s syfte

Enligt YGL 1:1 st. 1 är "[v]arje svensk medborgare... gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt [att] offentligen uttrycka tankar, åsikter, och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst".¹⁵ Syftet med yttrandefriheten är enligt YGL 1:1 st. 2 att "säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande". I detta syfte ligger främst att den politiska yttrandefriheten skall garanteras, bland annat i form av fri nyhetsförmedling, obeskuren politisk debatt samt vetenskaplig, konstnärlig, litterär, publicistisk och religiös yttrandefrihet.¹⁶ Det är här noterbart att de åtgärder som delstudien syftar till att utreda, det vill säga olika metoder att möta förmedling av "vinklad, vilseledande eller oriktig information", mycket väl kan komma i konflikt med syftet med yttrandefriheten, så som det beskrivs i YGL 1:1 st. 2. Att myndigheter på olika sätt vidtar åtgärder för att in-

¹⁵ I denna studie sammanfattas dessa uttryck med begreppet "yttranden".

¹⁶ Axberger, Hans-Gunnar, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2. uppl., Norstedts juridik, Stockholm 2014, s. 58.

skränka möjligheterna till fri nyhetsförmedling, politisk debatt med mera får dock endast ske i de specifika fall som YGL medger.¹⁷ Det är därför högst relevant att ägna särskild uppmärksamhet åt de yttrandefrihetsrättsliga aspekterna när det gäller val av åtgärder för att möta främmande påverkanskampanjer.

2.2 YGL:s grundläggande principer

YGL:s skydd för yttrandefrihet innebär i korthet att myndigheter och andra offentliga organ är förbjudna att vidta åtgärder som begränsar yttrandefriheten, förutom i de fall som uttryckligen medges i YGL. Huvuddragen i YGL kan sammanfattas i fem grundläggande principer: För det första, myndigheter och andra offentliga organ får inte utan stöd i YGL *i förhand granska yttranden* som omfattas av YGL, (det s.k. censurförbudet), YGL 1:3 st. 1. För det andra, det är förbjudet för myndigheter och andra offentliga organ att utan stöd i YGL *förbjuda eller hindra att yttranden offentliggörs eller sprids* eller *förbjuda eller hindra innehav eller användning av tekniska hjälpmedel* som behövs för att kunna ta emot radioprogram eller tekniska upptagningar (det s.k. förbudet mot hindrande åtgärder), YGL 1:3 st. 2. För det tredje, enskilda har rätt att *lämna eller anskaffa uppgifter för offentliggörande* i grundlagskyddade medier (de s.k. meddelar- och anskaffarfriheterna), YGL 1:2. För det fjärde, det är förbjudet för myndigheter och andra offentliga organ att utan stöd i YGL *ingripa mot någon som har missbrukat yttrandefriheten*, eller mot sådant program eller teknisk upptagning där sådant missbruk har skett utan att stöd för sådant ingripande finns i YGL (den s.k. exklusivitetsprincipen), YGL 1:4. För det femte, varje svensk medborgare och juridisk person har en grundlagsstadgad rätt att *sända* radio- och tv-program genom tråd, YGL 3:1 samt att *framställa och sprida* tekniska upptagningar, YGL 3:8 (den så kallade etableringsfriheten).¹⁸

Exklusivitetsprincipen i YGL 1:4 innebär bland annat att sådana påverkanskampanjer som faller inom YGL:s tillämpningsområde endast får mötas i de fall och med de medel och metoder som YGL föreskriver. Sådana påverkanskampanjer som faller utanför YGL:s tillämp-

¹⁷ SOU 2004:114, *Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, målhandlägningsfrågor m.m. Delbetänkande av tryck- och yttrandefrihetsberedningen*, s. 197. Se vidare Funcke, Nils, *Tryckfrihetens gränser*, Liber förlag, Stockholm 1984, s. 188 f.

¹⁸ Rätten att sända radio- och tv-program på annat sätt än genom tråd (det vill säga via radio) får emellertid enligt YGL 3:2 regleras genom lag, se Radio- och tv-lag (2010: 696).

ningsområde får därmed mötas i den utsträckning och med de medel och metoder som övrig tillämplig svensk lagstiftning medger. Det sagda innebär att fastställandet av YGL:s tillämpningsområde är avgörande för att kunna bestämma vilka medel och metoder för att möta påverkanskampanjer som regleras av YGL och vilka som inte gör det. Nedan beskrivs därför de olika former för framställning av yttranden som omfattas respektive inte omfattas av YGL:s skydd. Därefter beskrivs vilka aktörer som omfattas respektive inte omfattas av YGL:s skydd. Slutligen beskrivs var – geografiskt – yttranden måste framställas eller spridas för att omfattas av YGL:s skydd. Alla tre av dessa tillämplighetskriterier behöver vara uppfyllda för att ett yttrande skall falla inom YGL:s tillämpningsområde, och därmed omfattas av YGL:s skydd.

2.3 Yttranden som omfattas av YGL

Yttrandefriheten enligt YGL omfattar endast *offentliga* yttranden. För att ett yttrande skall kunna omfattas av YGL:s skydd krävs därför för det första att yttrandet sker i en *framställningsform* som typiskt sett är avsedd att göra yttranden offentliga. För det andra krävs att yttrandet faktiskt har *blivit offentliggjort* i denna framställningsform. Förutom dessa två krav för tillämplighet uppställer dessutom uppställer YGL vissa *formföreskrifter*.

2.3.1 Kravet på viss framställningsform

För att ett yttrande skall omfattas av YGL:s skydd krävs att det görs i en *framställningsform* som är avsedd att göra yttranden offentliga, det vill säga i en sådan framställningsform ”som typiskt sett används för spridning till en större krets människor”.¹⁹ De framställningsformer som omfattas av YGL:s skydd anges i YGL 1:1. Det är för det första *ljudradio, television och vissa liknande överföringar*. För det andra är det *offentliga uppspelningar ur en databas*, det vill säga digital bio. För det tredje omfattas också *filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar*. Med ”tekniska upptagningar” avses upptagningar som innehåll-

¹⁹ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, s. 31.

ler text, bild och ljud och som kan uppfattas endast med tekniska hjälpmedel, såsom kassetband eller vinyl- och cd-skivor.²⁰

Här görs ingen närmare beskrivning av de två senare kategorierna av framställningsformer. Däremot finns det anledning att mer i detalj beröra vad som avses med "ljudradio, television och vissa liknande överföringar". I YGL 1:6 st 1 mening 2 framgår nämligen att "[s]om sändningar av radioprogram anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program". Detta är enligt Axberger avsett att träffa fall där en person söker upp en hemsida på internet och där, genom att klicka på en länk, starta "en överföring av det efterfrågade innehållet till mottagaren".²¹ Förutsättningarna för YGL:s skydd för hemsidor på internet och vissa andra liknande framställningsformer beskrivs i den så kallade *databasregeln* i YGL 1:9.²² Hemsidor på internet kan enligt YGL 1:9 komma i åtnjutande av YGL:s skydd på två sätt. Vissa hemsidor kommer *automatiskt* i åtnjutande av det skydd som YGL ger till radio- och tv-program. Detta sker om hemsidorna drivs av aktörer som redan åtnjuter grundlagsskydd för den huvudsakliga framställningsformen, och där hemsidan används som en alternativ publiceringskanal.²³ Detta gäller hemsidor som tillhör redaktioner för periodiska skrifter, radioprogram, vissa företag som framställer tryckta skrifter samt nyhetsbyråer, YGL 1:9 st. 1. På dessa hemsidor är YGL:s regler om radioprogram tillämpliga under förutsättning att de direkt genom överföring på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, YGL 1:9 st. 1. YGL är som huvudregel inte tillämplig på andra hemsidor än de som anges i YGL 1:9 st. 1. För den som driver en hemsida på internet och inte är en aktör som redan åtnjuter skydd för den huvudsakliga framställningsformen ges emellertid i YGL 1:9 st. 2 möjlighet att genom anskaffande av så kallat *utgivningsbevis* komma i åtnjutande av YGL:s skydd motsvarande det som gäller för ovan nämnda hemsidor.²⁴ Sådant utgivningsbevis söks enligt den så kallade tillämpningslagen hos Myndigheten för radio och tv.²⁵ För att

²⁰ SOU 2004:114, s. 68 f.

²¹ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, s. 48.

²² Se allmänt om denna regel, a.a. s. 50-55 samt Funcke, Nils *Internetguide #2 - Yttrandefrihet På Nätet*, (2016), s. 22 f.

²³ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, s. 50.

²⁴ Se t.ex. SOU 2009:14, Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor, delbetänkande av yttrandefrihetskommittén, s. 68-70. Om utgivningsbevis, se även Funcke, *Internetguide #2 – Yttrandefrihet på nätet*, s. 29-31.

²⁵ Lag (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen), 3 kap. 19 §.

erhålla utgivningsbevis krävs att verksamheten är ordnad på samma sätt som enligt YGL 1:9 st. 1, att överföringarna utgår från Sverige, att det finns en behörig utgivare (som skall vara svensk medborgare och ha hemvist här i riket, se YGL 4:2) och att verksamheten har ett namn som inte kan förväxlas med annan verksamhet som skyddas av YGL. Ytterligare bestämmelser om utgivningsbevis finns i YGL 1:9 st. 3 – 6 samt i tillämpningslagens tredje kapitel.

Det ovan diskuterade kravet på att yttranden skall göras i en sådan framställningsform som anges i YGL 1:1 medför motsatsvis att yttranden som framförs ”enskilt och i privata sammanhang” inte omfattas av YGL:s skydd.²⁶ Detta är också i enlighet med stadgandet i YGL 1:6 att YGL endast är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Av det senare skälet faller också yttranden i form av direkt kommunikation, såsom ”teaterföreställningar, utställningar, demonstrationer och opinionsmöten av olika slag” utanför YGL:s tillämpningsområde.²⁷ Detsamma gäller yttranden som förmedlas via bildskärmar av typen som till exempel används vid idrotts- och andra nöjesevenemang eller via högtalare som enbart förstärker ljud.²⁸ Yttranden som framställs på hemsidor som inte omfattas av regeln i YGL 9:1 st. 1, och för vilka utgivningsbevis saknas, till exempel de flesta bloggar, omfattas inte heller av YGL:s skydd. Påverkanskampanjer i de nu angivna framställningsformerna får således mötas utan att reglerna i YGL behöver tas i beaktande.

Det finns också yttranden som, trots att de uttrycks i en framställningsform som omfattas av YGL:s skydd, inte har ansetts skyddsvärda eftersom de faller utanför *det syfte som yttrandefriheten tjänar* – dvs. i första hand ”att säkra ett fritt meningsutbyte [och] en fri och allsidig upplysning”, YGL 1:1 st. 2. För även om det generellt kan antas att de yttranden som uttrycks i grundlagsskyddade framställningsformer är yttranden som är värda YGL:s skydd, finns det likväl sådana yttranden som inte omfattas av yttrandefriheten, t.ex. utpräglat kommersiell reklam.²⁹ Vidare är vissa yttranden uttryckligen undantaget från YGL:s skydd, nämligen vissa yttranden avseende upphovsrätt, pornografi, alkohol- och tobaksreklam, re-

²⁶ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, s. 31.

²⁷ A. a. s. 32.

²⁸ A. a. s. 44.

²⁹ A. a. s. 60. Se även NJA 1979 s. 602: ”[m]eddelande som är lagstridigt i annat hänseende än som ett överskridande av gränserna för yttrandefriheten faller sålunda utanför TF:s område”.

klam i radio och tv, kreditupplysning samt vissa kommersiella annonser, YGL 1:12–13.³⁰ I den mån påverkanskampanjer skulle innehålla yttranden som omfattas av något av dessa undantag, gäller således inte YGL:s skydd för dessa yttranden. Av intresse i detta sammanhang, då undantag från yttrandefrihet i grundlagsskyddade framställningsformer diskuteras, är dessutom reglerna i YGL 3:7 och 3:12 st. 3, vilka medger att det i lag får meddelas föreskrifter som syftar till att förebygga spridning genom radioprogram och tekniska upptagningar av ”kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar”. Sådana föreskrifter finns bland annat i lagen om skydd för geografisk information.³¹

2.3.2 Kravet på offentliggörande

Kravet på offentliggörande innebär att ett yttrande faktiskt måste ha *gjorts offentligt* i någon av de framställningsformer som nämnt ovan för att yttrandet skall omfattas av YGL:s skydd.³² Således föreskrivs i YGL 1:6 att YGL endast är tillämplig på radio- och tv-program om de är *riktade till allmänheten*. En teknisk upptagning anses utgiven först när den lämnats ut för att spridas till allmänheten genom att *spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt*, YGL 1:10 st. 1. Innehåll i databas omfattas av YGL:s skydd endast under förutsättning att det *tillhandahålls allmänheten*, YGL 1:9 st. 1 mom. 1. Det är alltså inte tillräckligt för att komma i åtnjutande av YGL:s skydd att en framställningsform endast är tillgänglig för en avgränsad del av allmänheten.

2.3.3 Formföreskrifter

YGL uppställer ett antal formföreskrifter avseende de framställningsformer som lagen omfattar. Bland annat skall radioprogram och tekniska upptagningar ha en utsedd *utgivare*, YGL 4:1. På denna utgivare ställs ett antal krav, bland annat skall han eller hon vara svensk medborgare och ha hemvist här i riket, YGL 4:2. Utgivaren främsta skyldighet och rättighet är att

³⁰ SOU 2004:114, s. 71. Se även Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, s. 62-70.

³¹ Se lag (2016:319) om skydd för geografisk information, 9–11 §§.

³² Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, s. 31 f.

utöva tillsyn över framställningens offentlighöret och att bestämma över dess innehåll så att ingenting införas i den mot hans eller hennes vilja, YGL 4:3. Kravet på formföreskrifter innebär inte nödvändigtvis att framställningen mister sitt grundlagsskydd om formföreskrifterna inte längre är uppfyllda. Exempelvis upphör inte grundlagsskyddet om kravet på utgivare inte längre uppfylls. Däremot krävs bland annat att behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget för att utgivningsbevis enligt YGL 1:9 skall utfärdas.

2.4 Aktörer som omfattas av YGL

I YGL 1:1 st. 1 framgår att yttrandefriheten är en rättighet som är tillförsäkrad individen gentemot "det allmänna". Det är således endast myndigheter och andra allmänna organ som är bundna av YGL:s regler i sin verksamhet, se till exempel YGL 1:3. Enskilda aktörer är således inte förbjudna att vidta sådana åtgärder som, om de vidtogs av allmänna organ, skulle vara i strid med YGL. Axberger nämner som exempel att: "[y]ttrandefrihetsgrundlagarnas censurförbud gör det alltså inte otillåtet för en internetoperatör att i ett avtal med ett medieföretag föreskriva att medieföretagets framställningar ska censureras – eller 'filtreras' – på visst sätt".³³

Yttrandefriheten tillförsäkras "varje svensk medborgare" enligt YGL 1:1 st. 1.³⁴ Varje svensk medborgare och juridisk person har dessutom rätt att framställa och sprida radioprogram genom tråd, YGL 3:1 samt att framställa och sprida tekniska upptagningar, YGL 3:8.

Enligt YGL 11:1 st. 3 är utlänningar likställda med svenska medborgare. Med "utlänning" får här motsatsvis förstås en person som inte är svensk medborgare. Någon rätt att framställa och sprida radioprogram och tekniska upptagningar gäller emellertid inte för utländska *juridiska personer* enligt YGL 3:1 och 8, vilket kan vara en viktig rättslig avgränsning för förut-sättningarna att möta främmande påverkanskampanjer.

³³ A. a. s. 74.

³⁴ SOU 2004:114, s. 76.

2.5 Geografiska områden som omfattas av YGL

Som huvudregel är YGL är tillämplig på yttranden som offentliggörs *i Sverige*.³⁵ Detta framgår implicit av bland annat YGL 1:6 st. 2, 1:9 st. 2 och 1:10 st. 1 och 2. Dessutom har Högsta domstolen fastslagit i NJA 2002 s. 314 att "[u]tgångspunkten i YGL är liksom i tryckfrihetsförordningen (TF) att grundlagen är tillämplig på yttranden i Sverige". Det finns emellertid tre bestämmelser i YGL som innebär att yttranden som emanerar från utlandet också omfattas av YGL:s skydd. Den första bestämmelsen rör "samtidig och oförändrad vidareändning här i landet som kommer från utlandet eller förmedlas hit genom satellitändning men inte utgår från Sverige". Sådana vidareändningar åtnjuter ett begränsat skydd, YGL 1:7. Den andra bestämmelsen avser tekniska upptagningar "som har framställt utomlands och som lämnats ut för spridning i Sverige", YGL 10:1 st. 1. För sådana upptagningar gäller YGL för den som sprider upptagningen i Sverige. Det finns dock särskilda regler för rätten att anskaffa och meddela uppgifter och underrättelser för offentliggöranden i sådana upptagningar, YGL 10:1 st. 2 – 4. Dessa regler om anskaffar- och meddelarfrihet m.m. gäller också för radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige om meddelandet lämnades eller anskaffandet ägde rum i Sverige. Den tredje bestämmelsen som rör den geografiska utsträckningen av YGL återfinns i YGL 10:2 sista meningen, och anger att meddelar- och anskaffarskyddet får inskränkas genom lag för radioprogram som sänds från "öppna havet" eller luftrummet däröver. Sådana inskränkningar finns i radio- och tv-lagen, där det stadgas att uppsåtlig eller oaktsam sändning från en radioanläggning på öppna havet eller luftrummet över detsamma, eller upprättande eller innehav av sådan anläggning, i vissa fall är straffbelagt.³⁶

3 Möjligheterna att möta främmande påverkanskampanjer när YGL är tillämplig

I kapitel 2 beskrevs YGL:s tillämplighet kopplat till främmande påverkanskampanjer. Således beskrevs *i vilka fall* som åtgärder mot yttranden vilka bedöms utgöra påverkanskampanjer måste vidtas i enlighet med YGL, och i vilka fall detta inte behöver ske. Där konstaterades

³⁵ A. bet. s. 67.

³⁶ 17 kap. 2 § Radio- och tv-lag (2010:696).

också att svenska myndigheters åtgärder för att möta påverkanskampanjer som innehåller yttranden på vilka YGL *inte är* tillämplig eventuellt kan omfattas av annan svensk rätt, vilken i och för sig faller utanför denna studies räckvidd. I detta kapitel beskrivs möjligheterna att möta främmande påverkanskampanjer som innehåller yttranden på vilka YGL *är* tillämplig. Först i detta kapitel beskrivs vilka åtgärder som myndigheter och andra allmänna organ är *förbjudna* att vidta med anledning av ett visst yttrande som omfattas av YGL:s skydd. Därefter redogörs för *tillåtna* åtgärder enligt YGL. I det senare sammanhanget diskuteras framför allt de så kallade *yttrandefrihetsbrotten* och de straff- och processrättsliga åtgärder som medges i sådana fall.

3.1 Förbjudna motåtgärder

Som huvudregel är alla ingripanden för att i förhand granska grundlagsskyddade yttranden, eller för att förbjuda eller hindra att dessa publiceras, i strid med YGL.³⁷ Istället är grundtanken att även misshagliga yttranden – såvida de inte utgör yttrandefrihetsbrott – skall bemötas med motargument i en öppen och fri debatt.³⁸ I kapitel 3.1.1 nedan redogörs framför allt för förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder. Därefter beskrivs i kapitel 3.1.2 förbudet mot befodringsvägran.

3.1.1 Förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder

Myndigheter och andra allmänna organ får inte i förhand, det vill säga innan det offentliggörs, *granska* ett yttrande som omfattas av YGL:s skydd, YGL 1:3 st. 1 första meningen. En sådan förhandsåtgärd kallas normalt *censur*.³⁹ Censurförbudet är närapå absolut, med den så kallade biografcensuren som idag endast reglerar vissa åldersgränser som enda undantag,

³⁷ Se t.ex. SOU 2004:114, s. 62.

³⁸ JK:s beslut den 7 augusti 2015, dnr. 4837-15-30, Justitiekanslern beslutar att inte inleda förundersökning eller vidta någon annan åtgärd med anledning av affischer och banderoller som satts upp i Östermalms tunnelbanestation (kampanj från Sverigedemokraterna), <http://www.jk.se/beslut-och-yttranden/2015/08/4837-15-30/>

³⁹ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, s. 72.

YGL 1:3 st 2.⁴⁰ Det är noterbart att det inte finns något undantag från censurförbudet i YGL, inte ens under kris eller höjd beredskap. Axberger noterar att:

”Yttrandefrihetsgrundlagarnas förbud mot censur gäller i övrigt [dvs. förutom biografcensuren] utan undantag. Censur får därmed inte heller förekomma under krig eller andra extraordinära förhållanden, något som ska ses mot bakgrund av att Sverige under andra världskriget så när hade infört censur av tryckta skrifter. När den nya TF antogs efter kriget gjorde lagstiftaren kraftiga markeringar mot det som varit, och uttalade som sin mening att censur var skadligt i fredstid men än värre under krig.”⁴¹

Myndigheter och andra allmänna organ får inte heller på annat sätt *förbjuda eller hindra* att grundlagsskyddade yttranden offentliggörs eller sprids bland allmänheten på grund av det kända eller väntade innehållet i sådana yttranden, YGL 1:3 st. 1 andra meningen. Dessa metoder kallas för *hindrande åtgärder*.⁴² Till hindrande åtgärder räknas bland annat hot om repressalier från en företrädare för det allmänna mot någon som står i begrepp att offentliggöra en framställning, eller mot någon som avser medverka i en sådan framställning.⁴³ Men också mer subtil påverkan kan omfattas av förbudet. I ett beslut avseende Hässleholms kommuns agerande med anledning av en granskning av dagstidningen Norra Skåne beskrev JK hur myndigheters eller andra offentliga organs generella förhållningssätt bör vara med avseende på hindrande åtgärder. Företrädare för kommunen hade i ett e-brev till tidningen, som sedermera publicerades i tidningen i form av en insändare, beskrivit

”... Norra Skåne som en ”destruktiv kraft” och uttalade att tidningen ’borde ta sig en allvarlig funderare på om man överhuvudtaget har något ansvar för att förmedla en positiv bild av Hässleholms kommun’ samt uttryckte en förhoppning om ’en mer seriös bevakning från Norra Skånes sida i framtiden’”.⁴⁴

⁴⁰ Se vidare Lag (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

⁴¹ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, s. 73. För en utförlig redogörelse av det allmänna åtgärder för att hindra spridning av vissa tidskrifter före och under andra världskriget, se Funcke, Nils, *Tryckfriheten: Ordets män och statsmakterna* Carlsson, Falun 2006, s. 73 ff.

⁴² Se t.ex. *SOU 2004:114*, s. 62 f. Se även Funcke, *Internetguide #2 - Yttrandefrihet På Nätet*, s. 23 f. I en del framställningar görs ingen distinktion mellan censur och hindrande åtgärder, utan alla åtgärder som vidtas i förhand av det allmänna går under endera beteckningen. I denna delstudie upprätthålls skillnaden i den löpande texten, medan begrepps användningen i citat kan variera.

⁴³ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, s. 74.

⁴⁴ JK:s beslut 23 maj 2014 (dnr 3391-14-30, 3696-14-30), ifrågasatt överträdelse av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud m.m., <http://www.jk.se/beslut-och-yttranden/2014/05/3391-14-30-3696-14-30/>.

JK konstaterar att "[e]tt sådant ordval kan uppfattas som ett försök att utöva påtryckning mot publicisten att upphöra med eller i fortsättningen undvika publiceringar av liknande slag".⁴⁵ JK anförde också i sammanhanget att:

"... en fri och obunden debatt kan äga rum liksom att kritik fritt kan framföras och information flöda utan några hinder från statsmakternas sida är en omistlig del i vårt demokratiska statskick. Censurförbudet utgör tillsammans med meddelarfriheten och anonymitetsskyddet i TF och YGL ytterst en garanti för detta.

I detta ligger att stor försiktighet måste visas när företrädare för myndigheter och andra offentliga organ överväger att vidta åtgärder med anledning av vad som ska eller har publicerats i sådana medier som skyddas av grundlagarna. Företrädare för myndigheter är emellertid inte förhindrade att uttala sig om det som behandlas i t.ex. en tidningsartikel. Om en myndighet anser sig ha anledning att kommentera innehållet i en tidningsartikel (som har beröring med myndighetens ansvarsområde) och t.ex. uttala sig om huruvida sakuppgifterna i artikeln är korrekta eller inte, finns det inte något att invända häremot.

Däremot bör företrädare för det allmänna inte uttala sig om det lämpliga i ett publicistiskt beslut, t.ex. om en viss artikel borde ha publicerats eller inte. Det finns alltid en risk att ett sådant uttalande uppfattas som en påtryckning eller ett försök till påtryckning mot publicisten i fråga."⁴⁶

JK:s uttalande beskriver den principiella rågången som representanter för det allmänna har att respektera i förhållande till yttranden i grundlagsskyddade medier. JK påpekar i de två sista styckena att en företrädare för det allmänna har rätt att uttala sig om *vad som avhandlas* i en grundlagsskyddad framställningsform, till exempel om huruvida sakuppgifter är korrekta eller inte, men att han eller hon inte bör kommentera huruvida en publicering *borde ske eller inte* eller *borde ha skett eller inte*. Rätten för myndighetsföreträdare och andra representanter för det allmänna att *i sak* bemöta innehållet i grundlagsskyddade medier är således fundamental. Det är, som tidigare nämnts, på så sätt som information som förmedlas i grundlagsskyddade medier vid behov skall bemötas. Detta torde även gälla vinklad, vilseledande eller oriktig information inom ramen för en främmande påverkanskampanj, såvida informationen i fråga inte utgör yttrandefrihetsbrott. Men gränsen mellan denna rätt och förbudet mot hindrande åtgärder kan vara svår att dra i praktiken.

⁴⁵ A. a.

⁴⁶ A. a.

Även åtgärder mot grundlagsskyddade webbsidor omfattas av förbudet mot hindrande åtgärder.⁴⁷ Ett fall som aktualiserade gränserna för detta förbud och myndigheternas relation till internetoperatörer är JK:s beslut den 24 mars 2006. Fallet rörde Utrikesdepartementets (UD:s) och Säkerhetspolisens (SÄPO:s) kontakter med ett företag som upplät serverutrymme för Sverigedemokraternas partiorgan SD-kuriren, vilken hade utlyst en karikatyrävling avseende profeten Muhammeds utseende. Kontakter förelåg mellan UD och SÄPO och internetleverantören, varefter företaget tog bort hemsidan från sin server. JK anförde generellt att:

”[c]ensurförbudet innebär bl.a. att det är förbjudet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i YGL på grund av det kända eller väntade innehållet på t.ex. en grundlagsskyddad hemsida förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten. Att företrädare för det offentliga fysiskt eller genom hot ser till att en hemsida stängs strider sålunda mot detta förbud. Även vissa påtryckningar som leder till stängning kan innebära ett brott mot förbudet.”⁴⁸

JK anförde emellertid vidare att ”[s]tadgandet om censurförbud anses inte hindra att medierna under kritiska förhållanden frivilligt underkastar sig återhållsamhet och därvid rådgör med offentliga myndigheter, inte heller att myndigheter i sådana tider ber medierna om frivillig återhållsamhet.”⁴⁹ JK lämnar dessutom ett visst utrymme för myndigheter att i vissa, mycket särskilda, fall söka påverka beslut att publicera framställningar som åtnjuter YGL:s skydd:

”Med hänsyn till de ändamål som uppbär censurförbudet måste myndigheter i allt väsentligt avhålla sig från att försöka påverka grundlagsskyddade mediers publiceringsbeslut. Endast när det finns mycket starka skäl kan sådana försök få förekomma, och endast med stor försiktighet. En sådan situation kan vara att människoliv eller utomordentligt stora ekonomiska värden står på spel. Det får självfallet aldrig röra sig om sådana påtryckningar som i realiteten får anses innebära att publicering hindras eller näst intill. Myndigheter måste också hålla sig till det som är myndighetens ansvar.”⁵⁰

Med tanke på JK:s exemplifiering av de skäl som måste föreligga för att en påverkan på publiceringsbeslut skall kunna komma i fråga, det vill säga ”... att människoliv eller utomordent-

⁴⁷ Avseende vilka webbsidor som åtnjuter YGL:s skydd, se avsnitt 2.3.1 ovan.

⁴⁸ JK:s beslut 24 mars 2006 (dnr 1319-06-21), Fråga om Säkerhetspolisen eller Utrikesdepartementet agerat i strid med yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud, <http://www.jk.se/beslut-och-yttrandan/2006/03/1319-06-21/>.

⁴⁹ A. a.

⁵⁰ A. a.

ligt stora ekonomiska värden står på spel...”, skulle eventuellt höjd beredskap, ytterst krig, kunna vara en sådan situation där en myndighet eller annat allmänt organ, enligt JK, skulle kunna ha visst utrymme att påverka ett publiceringsbeslut utan att för den skull bryta mot YGL, under förutsättning att det inte innebär en *de facto*-censur och att det rör ett yttrande inom myndighetens eller organets eget ansvarsområde. Det finns emellertid uttalanden i litteraturen som skarpt kritiserar detta förhållningssätt. Funcke skriver, avseende svenska myndigheters förhållande till vissa tidskrifters kritiska rapportering om Tyskland under andra världskriget att:

”[e]rfarenheterna från andra världskriget visar att det går fort utför på det sluttande planet. Från allmänna vädjanden, över instruktioner på grå lappar och brösttoner till direkta angrepp på och ingrepp mot enskilda tidningar. En regering ska givetvis upplysa om och ge sin syn på situationen i världen eller enskilda länder... [m]en aldrig, inte ens i generella termer, vädja till medierna att de ska visa återhållsamhet. Den regering som gör det beträder vägen som slutar med att staten får ta ansvar för allt som skrivs och sänds. De publiceringar som inte fördöms får då anses godkända av regeringen”.⁵¹

Oavsett vilken ställning man intar i denna fråga kvarstår emellertid faktum, att JK anser att det finns en viss möjlighet för relevanta myndigheter att, under vissa omständigheter, ha synpunkter på grundlagsskyddade mediers publiceringsbeslut.

JK:s yttranden avseende publiceringshinder ger också anledning att beröra en annan gränsdragningsfråga som kan ha bäring på ämnet för studien. Den rör opinionsbildare, till exempel vissa så kallade försvarsbloggare, som är anställda av en myndighet eller ett annat allmänt organ, och som bedriver opinionsbildning på det försvars- och säkerhetspolitiska området. Om en sådan opinionsbildare uttrycker en uppfattning avseende ett visst publiceringsbeslut eller yttrande i svenska grundlagsskyddade medier i samband med vad som påstås vara främmande påverkanskampanjer uppkommer frågan om denna opinionsbildare uttrycker uppfattningen i egenskap av företrädare för det allmänna organ där han eller hon är anställd, eller om det sker i egenskap av enskild.⁵² Om opinionsbildaren i fråga uttrycker uppfattningen om medierapporteringen i egenskap av företrädare för det allmänna har han eller hon att iaktta den distinktion som JK uppmanar till i sitt beslut ovan. Om han eller hon i stäl-

⁵¹ Funcke, *Tryckfriheten: Ordets män och statsmakterna*, s. 315.

⁵² Se om detta bl.a. SOU 2015:94, *Medieborgarna & medierna - en digital värld av rättigheter, skyldigheter - möjligheter och ansvar. Delbetänkande av medieutredningen*, s. 258-59.

let uttrycker uppfattningen i egenskap av privatperson, omfattas yttrandet inte av förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder, utan i stället av den yttrandefrihet som garanteras envar i YGL.⁵³ Något fall där denna fråga har prövats rättsligt har inte gått att finna, men av betydelse för frågan huruvida en sådan person uttrycker sig i egenskap av myndighetsrepresentant eller enskild skulle exempelvis kunna vara om och i vilken mån ett sådant yttrande sker i arbetsgivarens namn eller i eget namn, i vilken position personen i fråga är anställd, i vilket medium yttrandet sker samt om yttrandet sker i eller utanför tjänstens utövande.

3.1.2 Förbudet mot befodringsvägran och innehavsförbud

Det föreligger en lagstadgad *distributionsplikt* för det allmänna vad avser tekniska upptagningar.⁵⁴ I YGL 3:10 st. 1 stadgas att "[v]arken postbefodringsföretag eller någon annan allmän trafikinrättning får vägra att befodra tekniska upptagningar på grund av deras innehåll i annat fall än då befodran skulle innebära överträdelser som avses i 13 § tredje eller fjärde stycket". Även detta stadgande grundar sig i de hindrande åtgärder som svenska myndigheter vidtog under andra världskriget i syfte att stoppa spridning av tidningar som kritiserade nazismen.⁵⁵ De överträdelser som refereras till i stadgandets sista led är avsaknad av föreskrivna ursprungsuppgifter i vissa fall, eller spridande av beslagtagna eller konfiskerad teknisk upptagning. Således omfattar distributionsplikten inte tekniska upptagningar som saknar uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen och om när, var och av vem exemplaren har framställts, eller om dessa uppgifter är oriktiga, YGL 3:13 st. 3. Distributionsplikten omfattar inte heller teknisk upptagning som tagits i beslag eller konfiskerats enligt YGL, YGL 3:13 st. 4 (se vidare under 3.2.2).

För att säkerställa yttrandefriheten innehåller YGL också ett förbud för myndigheter eller andra allmänna organ att på grund av innehållet i radioprogram och tekniska upptagningar förbjuda eller hindra innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs

⁵³ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, s. 73.

⁵⁴ Se allmänt om denna, SOU 2004:114, s. 302-21.

⁵⁵ Funcke, *Internetguide #2 - Yttrandefrihet på nätet*, s. 23.

för att kunna *ta emot* radioprogram eller för att kunna uppfatta innehållet i tekniska upptagningar, YGL 1:3 st. 3.

3.2 Tillåtna motåtgärder

Det rättsliga utrymmet för att *i förhand* ingripa mot grundlagsskyddade yttranden är, som framkommit ovan, mycket begränsat. Yttrandefrihetssystemet är i stället uppbyggt så att eventuella ingripanden från det allmänna, med undantag för den så kallade biografcensuren som omnämns i kapitel 3.1.1 ovan, skall ske i efterhand.⁵⁶ Sådana ingripanden sker i form av yttrandefrihetsmål, och får avgöras av de tingsrätter inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte, så kallade yttrandefrihetsdomstolar, YGL 9:1 och TF 12:1 st. 1. I yttrandefrihetsmål prövas frågan om huruvida yttrandefrihetsbrott har begåtts av en jury bestående av nio medlemmar, YGL 9:1 och TF 12:2. JK är som huvudregel ensam åklagare i yttrandefrihetsmål, men får i vissa fall överlämna den uppgiften åt allmän åklagare, YGL 7:1.

I detta kapitel görs en redogörelse för de så kallade yttrandefrihetsbrotten. Vissa av de yttrandefrihetsbrott som antas kunna komma i fråga i samband med främmande påverkanskampanjer belyses särskilt.

3.2.1 Straffrättsliga åtgärder

De gärningar som i TF 7:4 och 5 anges vara tryckfrihetsbrott utgör yttrandefrihetsbrott under förutsättning att de begås i ett radioprogram eller teknisk upptagning, YGL 5:1.⁵⁷ I TF 7:4 anges de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott, under förutsättning att de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag. För att en gärning skall utgöra tryckfrihetsbrott krävs s.k. *dubbel kriminalisering* eller *dubbel täckning*, det vill säga att gärningen är kriminaliserad både i TF:s brottskatalog och i brottsbalken (BrB).⁵⁸ Följande gärningar utgör tryckfrihetsbrott enligt TF 7:4, och därmed yttrandefrihetsbrott enligt YGL 5:1 (för att underlätta vidare

⁵⁶ SOU 2004:114, s. 62.

⁵⁷ Se under 2.3.1 vilka framställningsformer som omfattas av dessa två begrepp.

⁵⁸ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, s. 84. Se även SOU 2004:114, s. 66.

studium anges här, inom parentes, först deras plats i YGL 7:4 och därefter deras plats i brottsbalken): Spioneri (mom. 3, BrB 19:5), obehörig befattning med hemlig uppgift (mom. 4, BrB 19:14), vårdslöshet med hemlig uppgift (mom. 5, BrB 19:14), uppror (mom. 6, BrB 18:1) uppvigling (mom. 10, BrB 16:5), hets mot folkgrupp (mom. 11, BrB 16:8), brott mot medborgerlig frihet (mom. 12, BrB 18:7), olaga våldsskildring (mom. 13, BrB 16:10 c), förtal (mom. 14, BrB 5:1), förolämpning (mom. 15, BrB 5:3), olaga hot (mom. 16, BrB 4:5), hot mot tjänsteman (mom. 17, BrB 17:1) och övergrepp i rättssak (mom. 18, BrB 17:10).

Ett antal av de gärningarna som anges i TF 7:4 är enligt straffbelagda endast i krig eller höjd beredskap.⁵⁹ Det rör sig i huvudsak om högförräderi (mom. 1, BrB 19:1), krigsanstiftan (mom. 2, BrB 19:2), landsförräderi eller landssvek (mom. 7, BrB 22:1-2), landsskadlig vårdslöshet (mom. 8, BrB 22:3) och ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (mom. 9, BrB 22:5).

Som tryckfrihetsbrott (och därmed också yttrandefrihetsbrott om de begås i radioprogram eller teknisk upptagning, YGL 5:1 st. 1) anses också i vissa fall försök, förberedelse eller stämpling till ovanstående brott, TF 7:4.

Som tryckfrihetsbrott (och därmed också yttrandefrihetsbrott om de begås i radioprogram eller teknisk upptagning, YGL 5:1 st 1) anses vidare enligt TF 7:5 sådana gärningar som begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag som innebär att någon: 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 (mom. 1) offentliggör uppgift och därvid uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som avses i den i TF 7:3 st. 1 mom. 3 angivna särskilda lagen (mom. 2) samt 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 TF 7:4 (mom. 3). Dessa brott går ibland under benämningen "otillåtna offentliggöranden".⁶⁰ De berörs inte närmare i denna delstudie.

Det är inte möjligt att med säkerhet i förhand avgöra exakt vilka av yttrandefrihetsbrotten som upptas i TF 7:4 och 5, inklusive försök, förberedelse och stämpling till vissa av dem, som skulle kunna aktualiseras i samband med främmande påverkanskampanjer eftersom påver-

⁵⁹ Avseende regeringens möjligheter att föreskriva att reglerna i BrB 19 och 22 kap. skall gälla även i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i, se BrB 22:10.

⁶⁰ Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, Liber Förlag, Stockholm 1984, s. 165.

kanskampanjer kan ta sig vitt skilda uttryck. I media förekommer exempelvis påståenden om att vissa attacker på enskilda personer och opinionsbildare är en del av ett "informationskrig" och utgör förtal.⁶¹ Det finns emellertid vissa gärningar i TF 7:4 som av lagstiftaren särskilt har avsetts att kunna tillämpas på påverkanskampanjer, framför allt i situationer då höjd beredskap eller krig råder. Dessa brott brukar benämnas "tryck- och yttrandefrihetsbrott av beredskapskaraktär". De är *högförräderi, krigsanstiftan, landsförräderi eller landssvek (inbegripet landsskadlig vårdslöshet, TF 7:4 mom. 8), ryktesspridning till fara för rikets säkerhet samt uppror*. Det är värt att påpeka att regeringen senast 2009 uttalade att förvisso hade dittills ingen av dessa straffbestämmelser tillämpats, men att det "[s]ärskilt i nuvarande medievärld där spridning av information kan ske med enkla medel och budskapet nå en stor mottagarkrets finns det anledning att ha den sortens beredskapslagstiftning".⁶² Det finns ingen anledning att anta att denna bedömning skulle ha förändrats. Nedan görs därför en översiktlig beskrivning av dessa brott "av beredskapskaraktär", tillsammans med en kort redogörelse för vad som finns återgivet i förarbeten och litteratur avseende deras tillämplighet i förhållande till påverkanskampanjer.⁶³ Förutom dessa bestämmelser berörs också *tagande av utländskt understöd* (BrB 19:13) – trots att den gärningen inte utgör ett tryck- och yttrandefrihetsbrott – eftersom det är särskilt utformat för att straffbelägga mottagande av visst stöd för att bedriva påverkanskampanjer. Det skall betonas att även andra brott i TF 7:4 förutom de nu uppräknade kan komma i fråga i samband med påverkanskampanjer – ovan har angetts förtal som ett möjligt exempel – men att delstudien av tidsskäl har begränsats i detta avseende.

Det skall inledningsvis påminnas om att i samtliga fall nedan, utom avseende tagande av utländskt understöd i BrB 19:13, krävs enligt YGL 5:1 att yttrandet sker i en framställningsform som skyddas av YGL för att straffbestämmelserna i TF 7:4 skall vara tillämpliga.

Med *högförräderi* avses enligt TF 7:4 mom. 1 (jfr. BrB 19:1) en gärning som, om den innebär fara för uppsåtets förverkligande,

⁶¹ Se t.ex. <http://www.dt.se/opinion/ledare/rysk-mediemanipulation-ett-allt-storre-hot-mot-sverige-ledarredaktionen-har-traffat-peter-hultqvist-s>.

⁶² Prop. 2009/10:81 *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor*, s. 57.

⁶³ För en mer detaljerade redogörelse av enskilda rekvisit, uppsåt, fullbordanstidpunkter, konkurrens m.m., se fr.a. SOU 2004:114, s. 188 ff; Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, s. 166 ff; Lena Holmqvist m.fl., *Brottsbalken: en kommentar. Del II (13-24 Kap.) Brotten mot allmänheten och staten m.m.*, 5. omarb. uppl, vol. 5, Norstedts juridik, Stockholm, 2007, s. 19:1-2 och 13 samt 22:1-3 och 5.

”... med uppsåt att riket eller del därav ska, med våldsamma eller annars lagstridiga medel eller med utländskt bistånd, läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket på så sätt ska lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska med utländskt bistånd framtingas eller hindras”.

Som bland annat Axberger påpekat rör det sig i detta stadgande i princip om två separata uppsåt: dels att riket, eller del därav läggs under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller lösrycks, dels att beslut av vissa befattningshavare eller organ framtingas eller hindras.⁶⁴ Redan i 1944 års förslag till tryckfrihetsförordning påtalade de sakkunniga att ”[h]ögförräderi... kunna komma till stånd genom framställning i tryckt skrift; i varje fall kan sådan framställning tänkas spela en framträdande roll vid brottets utförande”.⁶⁵ Som ”lagstridiga medel” anges som exempel i kommentaren till brottsbalken bland annat ”lögnaktig propaganda när den som ärekränkning eller annars är straffbar enligt brottsbalkens bestämmelser eller i lagstiftning om yttrandefrihet”.⁶⁶ Axberger poängterar att: ”[e]n tidning som är inblandad i ett organiserat högförräderi innebärande att främmande makt skall med militära medel lägga Sverige under sig, kan riskera åtal enligt 7:4 p 1, om man t ex propagerat för organisationen och dess syften på ett slagkraftigt sätt”.⁶⁷ Vidare säger han att ”[d]et finns många möjligheter att använda sig av tryckta skrifter i sådana sammanhang. Förutom propaganda kan t ex olika former av desinformation användas”.⁶⁸ Också försök, förberedelse eller stämpling till högförräderi är kriminaliserat, TF 7:4 mom. 1 och BrB 19:14.

För *krigsanstiftan* döms den som, om brottet inte utgör högförräderi, med utländskt bistånd framkallar fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter, TF 7:4 mom. 2 (jfr. BrB 19:2). Brottet är, som framgår av stadgandet, subsidiärt till högförräderi. Som exempel på krigsanstiftan med utländskt bistånd angav 1953 års straffrättskommitté ”... att någon uppträder som bulvan för en utländsk propagandacentral och därigenom åstadkommer sådan fara som avses i stadgandet”.⁶⁹ Det har antagits att ”ett tendentiöst skrivsätt, annan ensidig tidningspolemik eller liknande uppenbarligen inte bör kunna straffas enligt lagrum-

⁶⁴ Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, s. 168-80.

⁶⁵ SOU 2004:114, s. 188.

⁶⁶ Holmqvist m.fl., *Brottsbalken: en kommentar*, 19:1 s. 2.

⁶⁷ Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, s. 173.

⁶⁸ A. s.

⁶⁹ SOU 2004:114, s. 191.

met”.⁷⁰ Det har vidare anförts att ”... under utländskt bistånd inte kan hänföras att någon t.ex. i samverkan med likatänkande i ett nordiskt grannland i lagliga former försöker påverka regering eller riksdag att ingripa till hjälp åt samma land”.⁷¹

Landsförräderi eller *landssvek* föreligger enligt TF 7:4 mom. 7 (jfr. BrB 22:1-2) när:

”... någon missleder eller förråder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förråder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra med för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden”.

Axberger anger, vilket också citeras av 2004 års tryck- och yttrandefrihetsberedning att ”förledande av denna art kan givetvis utföras genom tryckt skrift, t.ex. genom böcker, tidningar eller flygblad...”.⁷² Det torde vara lika klart att sådant förledande också kan ske genom radio- och tv-program, tekniska upptagningar eller på internet. Också försök, förberedelse eller stämpling till landsförräderi eller landssvek är straffbelagt, TF 7:4 mom. 7 och BrB 22:7.

Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i TF 7:4 mom. 7 kan dömas för *landsskadlig vårdslöshet*, TF 7:4 mom. 8. Bestämmelserna om landsförräderi, landssvek och landsskadlig vårdslöshet är endast tillämpliga när riket är i krig eller när regeringen i fall som anges i BrB 22:10 har meddelat att de är tillämpliga.

Brottet *ryktesspridning till fara för rikets säkerhet*, innebär enligt TF 7:4 mom. 9 (jfr. BrB 22:5) att:

”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”.

Liksom bestämmelserna om landsförräderi ovan är bestämmelsen om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet endast tillämplig i krig eller då regeringen har meddelat att den är tillämplig.

⁷⁰ A. bet. s. 192 och 181.

⁷¹ A. bet. s. 191.

⁷² Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, s. 188.

Som *uppror* räknas, enligt TF 7:4 mom. 6 (jfr. BrB 18:1), om gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande, gärning ”förövad med uppsåt att statskicket ska med vapenmakt eller annars med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärder av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska på så sätt framtvingas eller hindras”, TF 7:4 mom. 6. Till skillnad från högförräderibrottet krävs för uppror inget utländskt bistånd.⁷³ Axberger framhåller avseende upprorsbrottet att:

”... så länge brottsbeskrivningen endast tar upp ’våldsamma medel’ kommer dess betydelse (främst) att begränsas till sådana fall där tryckta skrifter används som en del i en brottsplan där användande av våld ingår.

I viss utsträckning torde dock bestämmelsen, liksom vid högförräderi, fungera som ett slags medverkansregel. En tidning som, ehuru organisatoriskt fristående från upprorsmännen, aktivt understöder dessa på sådant sätt att angivet uppsåt kan styrkas och faran för detta uppsåts förverkligande kan sägas ha påtagligt ökat genom tidningens texter, torde kunna föranleda åtal för uppror.

Som helt självständig gärning synes uppror genom tryckt skrift endast kunna förekomma i ytterst labila inrikespolitiska lägen, där propaganda för tillgripande av våld gentemot statsorganen kan tänkas leda till framgång”.⁷⁴

Även i detta fall får antas att det sagda gäller för de framställningsformer på vilka YGL är tillämplig. Också försök, förberedelse eller stämpling till uppror är straffbelagt, TF 7:4 mom. 6 och BrB 18:7.

Avslutningsvis i denna översiktliga redogörelse för vissa straffbestämmelser som kan komma i fråga vid påverkanskampanjer, skall sägas något om brottet *tagande av utländskt understöd* som återfinns i BrB 19:13. Bestämmelsen lyder:

”[d]en som av främmande makt eller från utlandet av någon som handlar för att gå främmande makt tillhanda tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för rikets statskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om, döms för tagande av utländskt understöd till fängelse i högst två år”.

⁷³ SOU 2004:114, s. 193-94.

⁷⁴ Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, s. 186.

Denna gärning utgör som tidigare nämnts inget tryck- eller yttrandefrihetsbrott enligt TF 7:4 eller YGL 5:1. Detta beror på att den straffbelagda gärningen inte består i att offentliggöra visst yttrande, utan i att *ta emot pengar eller annan egendom i syfte att "driva viss propaganda"*.⁷⁵ Bestämmelsen, som tillkom 1980 var avsedd att täppa till en lucka som tillfälligt uppkommit i lagstiftningen under 1970-talet. I förarbetena till bestämmelsen angavs att

"nuvarande ordning [innebär] att fältet straffrättsligt sett lämnas helt fritt för en främmande makt att finansiera en kampanj för spridning av falska uppgifter i syfte att exempelvis undergräva förtroendet för de högsta statsorganen. Det kan enligt min mening inte vara godtagbart att behålla ett sådant rättsläge".⁷⁶

En förutsättning för brott är att de pengar eller den egendom som mottas kommer från främmande makt eller från utlandet av någon som handlar för att gå främmande makt tillhanda. Syftet med mottagandet av understödet skall vara "utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen...". I förarbetena nämns inte vad som omfattas med "på annat sätt" – förarbetena nämner över huvud taget inte något om formerna för propagandan – men det torde vara klart att propaganda via radio, tv och hemsidor på internet omfattas av bestämmelsen (bestämmelsen tillkom drygt 20 år före YGL). Innehållet i propagandan skall vara "grunderna för rikets statskick eller någon angelägenhet som rör rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om". I 1980 års proposition anges att "[i]nom det straffbara området faller därmed t.ex. en för främmande makts räkning bedriven propaganda som går ut på att Sverige skall överge neutralitetspolitiken eller ingå i försvarspakt med andra länder eller som angår vår politik i internationella nedrustningsfrågor. Detsamma gäller naturligtvis om propagandan rör utrikes- eller handelspolitiska avgöranden av betydelse för vårt totalförsvar eller vår säkerhet".⁷⁷ För att åklagare skall få väcka åtal för tagande av utländskt understöd krävs, i syfte att skydda politiska organisationer och massmedieorgan från opåkallade rättsliga ingrepp, förordnande från regeringen, BrB 19:16.⁷⁸

Exakt vilka yttrandefrihetsbrott som kan komma i fråga vid främmande påverkanskampanjer är, som tidigare påpekats, vanskligt att bedöma generellt. Studieuppdraget betonar behovet

⁷⁵ Holmqvist mfl., *Brottsbalken: en kommentar*, 19:13 s. 2-3.

⁷⁶ Prop. 1979/80:176 om ändring i brottsbalken (Spioneri m.m.), s. 20.

⁷⁷ A. prop., s. 23.

⁷⁸ A. prop., s. 24.

av att belysa eventuella skillnader mellan normala förhållanden och situationer då höjd beredskap råder. I detta kapitel har fokus därför legat på straffstadganden som åtminstone till del har som uttalat syfte att beivra vad som i denna delstudie betecknas som främmande påverkanskampanjer, och vilka kan tänkas begås både under normala förhållanden och i situationer av kris och krig. På så sätt har i detta kapitel identifierats straffbestämmelser som bland annat kan tillämpas på påverkanskampanjer som syftar till att Sverige, helt eller delvis, läggs under främmande makt, eller som syftar till att framtvunga eller hindra vissa åtgärder eller beslut av regering, riksdag och vissa andra statsorgan (högförräderi). Vidare har identifierats bestämmelser som straffbelägger påverkanskampanjer vilka med utländskt bistånd framkallar fara för att riket skall invecklas i krig (krigsanstiftan), bestämmelser som straffbelägger missledande, förrådande eller förledande av dem som är verksamma för rikets försvar (landsförräderi m.m.), spridande av osanna påståenden som är ägnade att framkalla fara för riket (ryktesspridning till fara för rikets säkerhet) och yttranden som bidrar till att statskicket med våldsamma medel omstörtas eller till att åtgärd eller beslut av riksdag, regering eller vissa andra statsorgan framtvingas (uppror). Det krävs emellertid en genomgång av alla yttrandefrihetsbrott för att kunna göra en fullständig bedömning av möjligheterna att möta främmande påverkanskampanjer.

3.2.2 Särskilt om utredningsbeslag och konfiskering

De enda tillåtna åtgärder i YGL som innebär fysiskt hindrande av framställningsformer är beslag av teknisk upptagning (YGL 7:3) och konfiskering av teknisk upptagning (YGL 5:6 och 7:1 och 2). Beslag och konfiskering får endast ske med anledning av gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott, YGL 7:3 och 5:6.⁷⁹

Med beslag avses i detta sammanhang så kallat *utredningsbeslag* och får endast företas i syfte att säkra bevis om brott eller för att få tillgång till ett utredningsunderlag, YGL 7:3 st. 1. Syftet med beslag får således inte vara att begränsa framställningens spridning.⁸⁰

⁷⁹ Se vidare under 3.2.2.

⁸⁰ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, s. 182.

En teknisk upptagning som innefattar ett yttrandefrihetsbrott får *konfiskeras*, YGL 5:6 st. 1. En konfiskering innebär enligt YGL 5:6 st. 2 att alla exemplar som är avsedda för spridning skall förstöras. I samma stycke anges dessutom att det skall tillses att föremål som kan användas *särskilt* för att mångfaldiga den tekniska upptagningen inte skall kunna användas för att framställa ytterligare exemplar. Beslut om konfiskering fattas av domstol på ansökan av åklagare eller målsägande, till exempel i samband med yttrandefrihetsmål. Om det inte finns någon som är ansvarig för yttrandefrihetsbrott, eller om den ansvariga inte kan delges stämning i Sverige om brottet, kan åklagare eller målsägande i stället för att väcka åtal ansöka om konfiskering, YGL 6:2.

4 Slutsatser

Studieuppgiften har varit att belysa de eventuella begränsningar som YGL medför för möjligheterna att inom ramen för psykologiskt försvar möta främmande makts och andra aktörers påverkanskampanjer riktade mot svenskt beslutsfattande och svensk opinion. Särskild vikt skulle läggas på åtgärder på internet och i sociala medier samt på skillnader i handlingsutrymme mellan normal beredskap och höjd beredskap.

YGL är tillämplig på främmande påverkanskampanjer i den mån dessa utgörs av yttranden som offentliggörs i radio och tv, tekniska upptagningar eller vissa hemsidor på internet. Sådana påverkanskampanjer får endast mötas med de åtgärder som medges i YGL.

YGL medger inte att det allmänna vidtar åtgärder för att granska, hindra eller förbjuda att yttranden offentliggörs i framställningsformer som omfattas av YGL:s skydd. Inte heller har det allmänna rätt att hindra eller förbjuda innehav eller användande av teknisk utrustning för att motta eller avlyssna sådana yttranden. Mot denna bakgrund förefaller det antagligt att även åtgärder såsom beslag av sändarutrustning och störsändning av radiovågor i syfte att hindra att grundlagsskyddade yttranden offentliggörs eller sprids bland allmänheten skulle befinnas strida mot förbudet mot publiceringshinder, för det fall ett sådant ärende skulle prövas av JK eller av en yttrandefrihetsdomstol. Likaså torde, på samma grund, datornätverksoperationer för att hindra att allmänheten får tillgång till vissa webbsidor strida

mot detta förbud. Det finns emellertid för närvarande inga förarbeten, rättspraxis eller andra rättskällor som uttryckligen stödjer denna tolkning av författningstexten.

Det rättsliga utrymmet för att granska eller i övrigt förbjuda eller hindra offentliggöranden av grundlagsskyddade yttranden är således begränsat. Förutom det straffrättsliga utrymmet vid yttrandefrihetsbrott och de därmed sammanhängande processrättsliga möjligheterna till konfiskering av tekniska upptagningar så lämnas, enligt JK, endast mycket begränsade möjligheter för myndigheter och andra offentliga organ att påverka beslut om offentliggörande av yttranden som omfattas av YGL:s skydd. Dessa skulle kunna vara samråd med relevanta medieaktörer – en inställning som emellertid har fått kritik från vissa håll. I övrigt medges inget rättsligt utrymme för att vidta åtgärder för att i förväg granska, förbjuda eller hindra yttranden i grundlagsskyddade medier. För det fall främmande påverkanskampanjer genomförs i grundlagsskyddade medier skall dessa i stället i första hand mötas i en, med JK:s ord, ”öppen och fri debatt”, där det står myndigheter och andra offentliga organ fritt att bemöta *sakinnehållet* i gjorda offentliggöranden, i den mån det finns sakliga skäl att göra så, men däremot inte att kritisera själva publiceringsbesluten som sådana. För det fall ett yttrande kan misstänkas utgöra yttrandefrihetsbrott skall talan om detta väckas enligt YGL:s regler. Det ovan sagda gäller i såväl normala förhållanden som under höjd beredskap och ytterst i krig, och torde vara grundläggande ingångsvärden för diskussionen om hur främmande påverkanskampanjer som omfattas av YGL:s skydd får mötas.

5 Förslag på vidare forskning

Denna delstudie har övergripande beskrivit YGL:s tillämpningsområde och hur YGL inverkar på möjligheterna att genomföra åtgärder för att möta främmande påverkanskampanjer. Bestämmelserna i YGL utgör emellertid endast en liten del av de bestämmelser i svensk lagstiftning som är relevanta för möjligheterna att möta främmande påverkanskampanjer. För att få ett heltäckande underlag för att bedöma vilka rättsliga gränser som finns för denna typ av åtgärder måste därför bland annat tryckfrihetsförordningens bestämmelser, de bestämmelser till skydd för yttrande- och informationsfrihet som finns i regeringsformen samt bestämmelser i vanlig lag tas i beaktande. Vidare skulle en mer omfattande och grundlig analys av de straffbelagda gärningarna i samband med påverkanskampanjer öka möjligheten att

med större säkerhet bedöma utrymmet att vidta straffrättsliga åtgärder i samband med påverkanskampanjer. Det är också relevant att ställa den nationella lagstiftningen i ljuset av den folkrättsliga utvecklingen på området. Framför allt rör det Europadomstolens praxis avseende Europakonventionen för mänskliga rättigheter, vilken i sin tionde artikel innehåller bestämmelser till skydd för yttrandefriheten som Sverige är bundet av. Även andra internationella överenskommelser, såsom den internationella konventionen för medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) och europarättslig lagstiftning påverkar svenska myndigheters handlingsutrymme i detta avseende, och kan behöva tas i beaktande för att få en fullständig bild över svenska myndigheters möjligheter att rättsenligt möte främmande påverkanskampanjer. Avslutningsvis kan också nämnas att ett metodologiskt sätt att fördjupa analysen bör vara att ta mer konkreta exempel på situationer där påverkanskampanjer skall mötas som utgångspunkt för studieverksamheten för att på så sätt få en mer fokuserad rättslig diskussion till stånd.

6 Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Prop. 2014/15:109, Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar

Prop. 1979/80:176, Om ändring i brottsbalken (spioneri m.m.)

Prop. 2009/10:81, Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor

SOU 2004:114, Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, målhandläggningsfrågor m.m. Delbetänkande av tryck- och yttrandefrihetsberedningen

SOU 2009:14, Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor, Delbetänkande av yttrandefrihetskommittén

SOU 2015:94 Medieborgarna & medierna - en digital värld av rättigheter, skyldigheter - möjligheter och ansvar. Delbetänkande av Medieutredningen

JK:s beslut 24 mars 2006 (dnr 1319-06-21), Fråga om Säkerhetspolisen eller Utrikesdepartementet agerat i strid med yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud, <http://www.jk.se/beslut-och-yttranden/2006/03/1319-06-21/> (senast besökt 2016-12-02)

JK:s beslut 23 maj 2014 (dnr 3391-14-30, 3696-14-30), Ifrågasatt överträdelse av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud m.m., <http://www.jk.se/beslut-och-yttranden/2014/05/3391-14-30-3696-14-30/> (senast besökt 2016-12-02)

JK:s beslut den 7 augusti 2015, dnr. 4837-15-30, Justitiekanslern beslutar att inte inleda förundersökning eller vidta någon annan åtgärd med anledning av affischer och banderoller som satts upp i Östermalms tunnelbanestation (kampanj från Sverigedemokraterna), <http://www.jk.se/beslut-och-yttranden/2015/08/4837-15-30/> (senast besökt 2016-12-02)

Litteratur

Axberger, Hans-Gunnar, Tryckfrihetens gränser, Liber förlag, Stockholm 1984

———. Yttrandefrihetsgrundlagarna. 2. uppl., Norstedts juridik, Stockholm 2014

Funcke, Nils, Internetguide #2 - Yttrandefrihet på nätet,

https://www.iis.se/docs/Yttrandefrihet_pa_natet-1.pdf (senast besökt 2016-12-02)

———. Tryckfriheten: ordets män och statsmakterna, Carlsson, Falun 2006

Holmqvist, Lena, Leijonhufvud, Madeleine, Träskman, Per Ole, Wennberg, Suzanne,

Brottsbalken: en kommentar. Del II (13-24 Kap.) Brotten mot allmänheten och staten m.m., studentutgåva, 5. omarb. uppl., Vol. 5: Norstedts juridik, Stockholm 2007.