

## Nr 44

### *Utlåtande i anledning av motioner angående ärekränkning av främmande makts statsöverhuvud.*

I de likalydande motionerna I: 37 av herr Björk och fröken Mattson och II: 46 av herr Johansson i Trollhättan *m. fl.* hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om översyn av 19 kap. 11 § brottsbalken i vad paragrafen avser grov ärekränkning av främmande statsöverhuvud, som ej uppehåller sig här i riket, i syfte att bringa lagrummet i närmare överensstämmelse med 1964 års riksdags principuttalande vid behandlingen av föreslagen ändring i tryckfrihetsförordningen.

Närmare redogörelse för motionernas innehåll lämnas nedan.

Motionerna har remissbehandlats.

### Inledning

Det med motionerna avsedda stadgandet, 19 kap. 11 § brottsbalken, utgör en del av ett regelkomplex i brottsbalken, vilket behandlar brotten mot staten och som upptages i 16—22 kap.

De *perifera angreppen* mot staten behandlas i 16 och 17 kap. I 16 kap. återfinns regler till skydd för den allmänna ordningen. I 17 kap., som behandlar brott mot allmän verksamhet, skyddas dels utövare av allmän verksamhet mot angrepp, som bör avvärjas i verksamhetens intresse, dels vissa särskilda former av sådan verksamhet.

Skydd mot *centrala angrepp* mot staten återfinns i 18 och 19 kap. 18 kap. (om högmålsbrott) innehåller regler om brott mot *rikets inre säkerhet*, dvs. främst brott mot rikets högsta organ eller mot statsskicket, som icke rör rikets förhållande till främmande makter. Brotten mot *rikets yttre säkerhet* upptages i 19 kap. Kapitlet innehåller följande brottstyper, nämligen högförräderi (1 §), krigsanstiftan (2 §), trolöshet vid förhandling med främmande makt (3 §), egenmäktighet vid förhandling med främmande makt (4 §), spioneri (5 §), grovt spioneri (6 §), obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift (7 §), ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (8 §), olovlig underrättelseverksamhet (9 §), skymfande av utländsk rikssymbol (10 §), den i motionerna behandlade regeln om möjlighet till straffhöjning beträffande vissa gärningar som innebär kränk-

ning mot främmande makt (11 §), olovlig värvning (12 §) och tagande av utländskt understöd (13 §). Därjämte upptar kapitlet bestämmelser om försök m. m., oaktsam medverkan och åtal. Straffbestämmelserna i 19 kap. avser att skydda endast svenska staten; medelbart utsättes denna för fara även genom brott enligt 9—12 §§. Bortsett från sistnämnda brott kan statsförbrytelser mot en främmande stat icke bestraffas enligt svensk straffrätt.

I 20 kap. behandlas ämbetsbrott och i 21 kap. brott av krigsmän. 22 kap. upptager krigsartiklar. Den ovan omnämnda indelningen efter perifera och centrala angrepp mot staten är alltså icke helt genomförd.

Rörande *ärekränkingsbrotten* må här upplysas följande.

I svensk lagstiftning liksom i regel även i utländsk innefattar begreppet ära å ena sidan den aktning, det anseende som en person åtnjuter bland sina medmänniskor, hans »goda namn och rykte» (ära i objektiv mening) och å andra sidan hans egen känsla av att vara sålunda aktad och ansedd (ära i subjektiv mening). Kränkningar av äran i förstnämnda hänseende brukar kallas *förtal*, kränkningar i sistnämnda hänseende *förolämpning*. Förtal innefattar typiskt sett sådan beskyllning om brott eller annan gärning eller sådan uppgift om faktisk omständighet som meddelas till någon annan än den angripne och som är ägnad att nedsätta dennes anseende inom omgivningen. Förolämpning innefattar i första hand smädliga yttranden eller skymfliga beteenden mot någon i ord eller handling.

Reglerna om ärekränkning återfinns i 5 kap. brottsbalken. Enligt 1 § första stycket skall dömas för *förtal*, om någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning. Ansvar skall dock enligt andra stycket ej ådömas, om han var skyldig att uttala sig eller om det eljest med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skäligen grund för den. Med detta undantag är förtal straffbart oavsett om beskyllningen var sann eller icke. För straffbarhet förutsätts bl. a. att fråga är om uttalanden med en viss bestämdhet, icke blott om värdeomdömen. Straffet för förtal är böter. För *grovt förtal*, 2 §, är straffet böter eller fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om uppgiften genom sitt innehåll eller den omfattning i vilken den blivit spridd eller eljest var ägnad att medföra allvarlig skada. Enligt 3 § skall ansvar för *förolämpning* inträda, om man smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom. Om förolämpning samtidigt utgör ett förtalsbrott, äger stadgandena om förtal företräde. Ansvar för förolämpning skall alltså ådömas endast om gärningen ej är belagd med ansvar enligt 1 eller 2 §. Straffet för normalfall är endast böter men för grova fall böter eller fängelse i högst sex månader. I 4 § stadgas att *förtal av avliden* skall bestraffas enligt 1 eller 2 § om gärningen

är sårande för de efterlevande eller den eljest kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne. Därvid skall beaktas den tid som förflutit efter dödsfallet samt omständigheterna i övrigt. 5 § upptar *åtalsregler*. Förtal, grovt förtal och förolämpning får ej åtalas av annan än målsägande. Förtal eller grovt förtal får dock åtalas av åklagare, om målsägande anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl får anses påkallat ur allmän synpunkt.

### 19 kap. 11 § brottsbalken

Lagrummet har följande lydelse:

Om gärning som avses i 3—5 kap. innebär, att någon genom förgripelse å främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket kränker den främmande makten, må dömas till fängelse i högst två år, om å brottet eljest kan följa fängelse i högst sex månader, och i högst fyra år, om å brottet eljest kan följa fängelse i mer än sex månader men högst två år. Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning, om främmande makt kränkes genom att någon gör intrång i lokal som innehaves av dess representation eller göra skada därå eller å egendom som där finnes.

Såsom delvis framgår av det föregående avser 3 kap. brott mot liv och hälsa, 4 kap. brott mot frihet och frid samt 5 kap. ärekränkingsbrott.

Enligt den före 1948 gällande *äldre rätten*, 8 kap. 4 § strafflagen i 1942 års lydelse, stadgades straff för den som framkallar fara för att rikets vänskapliga förbindelser med främmande makt skadas a) genom att överträda bestämmelser givna till skydd för upprätthållandet av rikets fredliga förhållande till främmande makter, b) genom offentliga smädelser mot främmande makt eller dess regering eller offentligt skymfande av dess flagga eller vapen eller annat höghetstecken eller c) genom annan gärning, som enligt svensk lag eller författning är straffbar eller skulle vara straffbar, om den förövats mot Sverige eller svensk man.

Såsom ersättning för 8 kap. 4 § i 1942 års lydelse upptogs 1948 i 8 kap. 8 § strafflagen — förutom skymfande av utländsk rikssymbol — två gärningstyper, nämligen *dels* att någon med våld, hot därom, smädelse eller annan missfärlig gärning förgriper sig mot främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket, *dels* att någon gör intrång i lokal, som innehaves av främmande makts representation, eller gör skada därå eller å egendom som där finnes.

*Straffrättskommittén* kompletterade i sitt förslag brottsbeskrivningen i olika avseenden och upptog jämväl skymfande av främmande makt såsom sådan och dess regering. Kommittén uttalade, att det visat sig att behov av en sådan bestämmelse förelåg och att den ej inkräktade på den fria kritikrätten.

I propositionen med förslag till brottsbalk (1962:10 del B s. 281 f.) uttalade föredragande departementschefen, statsrådet Lindell, bl. a. följande.

Frågan om ärekränkning mot främmande stat eller dess organ hörde till de spörsmål som övervägdes i samband med 1948 års lagstiftning men då ej fick en slutgiltig lösning. Denna fråga är av grannlaga och ömtålig natur, och starkt motstridiga synpunkter gör sig gällande. Det förslag som kommittén nu framlagt innebär att den nuvarande bestämmelsen i SL 8:8, som kriminaliserar bl. a. smädelse eller annan missfärlig gärning mot främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket, skall kompletteras med ansvar för offentligt skymfande av främmande makt eller dess regering. Det föreslagna tillägget synes emellertid alltför obestämt för att lämpligen kunna införas i lagen. Uppfattningen om vad som skall anses som skymfande för ett land eller dess regering är i hög grad subjektiv och beroende på från vilken sida man ser saken. En saklig kritik, framförd i mycket skarpa och hårda ordalag, kan av företrädarna för det land mot vilket kritiken riktas uppfattas som skymfande, medan den i vårt land anses som ett fullt tillätligt uttryck för den fria yttrande- och kritikrätten. Om en ansvarsregel med den av kommittén föreslagna innebörden införes i lagen, kan svårigheter uppkomma för den svenska statsledningen att i politiskt oroliga tider värja sig för utländska påtryckningar med syfte att hämma pressfriheten. Med hänsyn härtill har jag icke ansett mig böra upptaga någon regel om offentligt skymfande av främmande makt eller dess regering.

Någon erinran mot departementschefens utatlanden gjordes inte under riksdagsbehandlingen.

Ur den av *Beckman m. fl.* utgivna kommentaren till brottsbalken (band II s. 324 f.) må här återges följande.

Den ena av de i paragrafen upptagna gärningstyperna är, att någon begår gärning som avses i 3—5 kap. mot främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket. Vilka gärningar som avses framgår blott av hänvisningen till 3—5 kap. jämte den allmänna förutsättningen att den främmande makten kränkes. — Vem som är att anse såsom främmande makts statsöverhuvud är att bedöma enligt resp. staters författningar. Det får emellertid antagas att straffbudet skyddar endast en person i sådan ställning beträffande varje land; om det högsta organet är kollegialt organiserat, avses alltså endast den främste medlemmen därav. En tillfällig regent eller annan ställföreträdare för det egentliga statsöverhuvudet inbegripes icke. Med främmande makts representant här i riket avses tydligen i främsta rummet egentligen diplomatiska representanter hos Sverige, alltså medlemmar av härvarande främmande beskickningar. Enligt vad departementschefen (prop. 1948:80 s. 136) framhållit bör uttrycket därutöver anses inbegripa även andra härvarande utlänningar med officiell ställning. Härvid torde avses endast en sådan ställning, på grund av vilken en sådan utlänning har att här utföra något uppdrag, däremot icke varje utlänning i officiell ställning som t. ex. för enskilda angelägenheter eller såsom turist besöker Sverige. Beträffande statsöverhuvuden och fasta diplomatiska representanter hos Sverige fordras enligt ordalagen icke att de vid tiden för en emot dem riktad gärning befinner sig här i landet. Detta blir av betydelse särskilt i fråga om ärekränkningar.

Beträffande *åtal* föreskrives i 19 kap. 16 § att gärning som avses i 3—5 kap. och innebär sådan kränkning av främmande makt som i 11 § sägs, liksom försök, förberedelse eller stämpling till sådan gärning eller underlåtenhet att avslöja denna ej får åtalas om inte Konungen förordnat därom.

Inom justitiedepartementet har utarbetats förslag till ändring av bl. a. 19 kap. 11 § brottsbalken. En kortfattad redogörelse för förslaget lämnas på s. 6.

### Tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen

Enligt den före 1965 års grundlagsändring gällande lydelsen av 7 kap. 4 § 8. tryckfrihetsförordningen skulle såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses sådan enligt lag straffbar gärning som innefattar skymfande av främmande makts flagga, vapen eller annat höghetstecken eller smädelse eller annan missfirmlig gärning mot främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket.

I *prop. 1964: 133 med förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen*, föreslogs — förutom anpassning av tryckfrihetsbrotten till motsvarande gärningar i brottsbalken — bl. a. utsträckande av det i 7 kap. 4 § 8. stadgade skyddet för främmande makts statsöverhuvud och representant att jämväl avse ledamot av dess regering. *Föredragande departementschefen, statsrådet Kling*, anförde (prop. s. 12) såsom skäl för den föreslagna ändringen de stora olikheter i fråga om statskick, som råder i skilda länder, samt uttalade att motsvarande ändring vid lämpligt tillfälle borde vidtagas i brottsbalken.

*Konstitutionsutskottet* uttalade i sitt utlåtande (1964: 13) i anledning av nämnda proposition och i ämnet väckta motioner följande.

Utskottet delar den uppfattning som torde ligga bakom föredragande departementschefens motivering till den föreslagna bestämmelsen om ärekränkning mot ledamot av främmande makts regering, nämligen att skäl saknas att göra tillämpningen av bestämmelsen beroende av om den angripne har ställning av statsöverhuvud. Det kan emellertid enligt utskottets mening inte heller anses riktigt att genomgående göra skillnad mellan å ena sidan statsöverhuvud och regeringsmedlem och å andra sidan andra personer med en central politisk position i sitt land. Att i lagtext på ett särskiljande sätt beskriva sådana personer möter dock betydande svårigheter. Härtill kommer att vissa nackdelar kan vara förenade med möjligheten att med straff ingripa mot sådana kränkningar som här avses. Enligt utskottets mening kan de betänkligheter, som vid brottsbalkens tillkomst åberopades som skäl mot att beteckna angrepp mot främmande makt eller dess regering som brott, inte lämnas utan beaktande.

Av nu anförda skäl vill utskottet förorda att tryckfrihetsförordningen icke skall innehålla något stadgande som avser att skydda statsöverhuvud eller regeringsmedlem i främmande makt mot smädliga eller kränkande angrepp; de allmänna bestämmelserna om ärekränkning torde lämna till-

räckligt skydd. Även det särskilda skyddet för främmande staters representanter här i riket mot angrepp i tryckta skrifter torde vara överflödigt.

Utskottet hyser icke heller i och för sig några starkare betänkligheter mot förslaget att skyddet för främmande makters höghetstecken mot angrepp i tryckta skrifter skall avskaffas. Frågan därom står emellertid inte i omedelbart samband med frågan om skydd för statsmän i främmande länder. Utskottet har därför stannat vid att icke nu framlägga något förslag i förevarande hänseende.

Konstitutionsutskottets utlåtande godkändes av riksdagen (första kammarens protokoll nr 25 år 1964 s. 108 ff., andra kammarens protokoll nr 25 år 1964 s. 148 ff.).

Sedan ändringen i tryckfrihetsförordningen trätt i kraft år 1965, upptas däri sålunda icke längre särskilt skydd för främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket utan endast för sådan makts flagga, vapen eller annat dess höghetstecken.

Slutligen må här anmärkas, att framställning som innefattar ärekränkning mot enskild person är att anse som otillåtet yttrande i tryckt skrift (7 kap. 4 § 15. tryckfrihetsförordningen).

Yttrandefriheten i ljudradio- och televisionsprogram (radioprogram) regleras i en särskild lag, *radioansvarighetslagen* den 30 december 1966. Enligt denna lag förstås med yttrandefrihetsbrott i radioprogram bl. a. framställning som enligt 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen skulle ha varit att anse som tryckfrihetsbrott, om gärningen hade begåtts genom tryckt skrift.

### PM med förslag till lagändring

I en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria, som offentliggjorts den 21 oktober 1969, har tagits upp bl. a. frågan om upphävande eller ändring av vissa bestämmelser om yttrandefrihetsbrott, som inte sällan begås i samband med demonstrationer, nämligen skymfande av svensk eller utländsk rikssymbol samt ärekränkning av främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket (PM ang. vissa yttrandefrihetsbrott m. m., stencil JU 1969: 25).

I promemorian föreslås bl. a. att den särskilda straffskärpningsregeln i 19 kap. 11 § brottsbalken ändras så att den inte längre omfattar ärekränkingsbrott. Emellertid föreslås att en särskild åtalsregel för dessa fall intages i 5 kap. brottsbalken.

### 1961 års Wienkonvention m. m.

Stater har enligt folkrättsliga regler rätt till skydd och respekt för nationaläran. Denna rätt innebär bl. a. att främmande lands statsöverhuvud, diplomatiska representanter, flagga och vapen, inte får utsättas för skymfande

gärningar. Om staten inte kan hindra sådana gärningar, har den främmande staten anspråk på upprättelse. Flera länder har särskilt straffbelagt dessa kränkningar av främmande makt. Diplomatiske företrädarens okränkbarhet och skydd regleras i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser.

Bestämmelserna i konventionen, som ratificerats av Sverige, har gjorts direkt tillämpliga i Sverige genom en särskild lag den 16 december 1966 med vissa bestämmelser om immunitet och privilegier (prop. 148, UU 12). Konventionen är väsentligen en systematisk kodifiering av allmänt erkända folkrättsgrundsatser. Konventionsstat åläggs att visa diplomatisk företrädare »tillbörlig aktning och vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra angrepp mot hans person, frihet och värdighet» (artikel 29).

Såväl i riksdagsdebatten 1966 i den här aktuella frågan (se följande avsnitt) som i de nu behandlade motionerna har hänvisats till ett uttalande av professor Halvar G. F. Sundberg. Denne anför i sitt arbete *Folkrätt*, 2:a upplagan, Stockholm 1950, följande (s. 62).

Statsöverhuvud åtnjuter särskilda ceremonierättigheter. Dessa följa av den rätt till aktning hans land äger. Att en monark reser incognito innebär, att han avstår från dessa ceremonierättigheter. Han har vidare anspråk på att särskilda åtgärder vidtagas till upprätthållande av hans personliga säkerhet. Varje kränkning skall vara belagd med strängare straff än motsvarande handlingar mot enskild person; jfr. SL 8: 8.

I de här behandlade motionerna hänvisas vidare till ett uttalande av professor Hans Kelsen i dennes verk *Principles of International Law* (2:a upplagan, 1967). Uttalandet innehåller, att statsöverhuvud som befinner sig på annan stats område i fredstid och med regeringens kännedom och medgivande, samt diplomatiska utsända från en stat, som mottagits av en annan stat, måste beredas särskilt skydd av den andra staten. Skyddet består bl. a. i en förpliktelse för berörda regering att hindra kränkningar (violations) av deras värdighet och personliga säkerhet; och, om det visar sig omöjligt att upprätthålla skyddet, att strängt straffa dem som gjort sig skyldiga till kränkningen (se s. 366).

### 1966 års riksdagsbehandling

I de likalydande motionerna I: 62 och II: 98 vid 1966 års riksdag hemställdes att 19 kap. 11 § brottsbalken måtte omarbetas i syfte att bringas i närmare överensstämmelse med 1964 års riksdags principuttalande vid behandlingen av föreslagna ändring i tryckfrihetsförordningen.

Till stöd för 1966 års motioner, vilka enligt ordalagen hade ett mer långtgående syfte än årets motioner, anfördes bl. a. följande.

Stadgandets (dvs. 19 kap. 11 § brottsbalken) hänvisning till brottsbalkens kapitel 5, som behandlar ärekränkingsbrott, innebär sålunda att ärekränk-

ning av främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket föranleder betydande straffskärpning jämfört med ärekränkning av annan person. Konstitutionsutskottets betänkligheter mot särbestämmelser av denna art synes vara giltiga även i detta fall. De allmänna bestämmelserna om ärekränkning torde också här lämna tillräckligt skydd. Stadgandets användbarhet synes f. ö. vara oklar, då det under senare tid förekommit häftiga angrepp i andra former än tryckt skrift, riktade mot främmande makts statsöverhuvud, utan att stadgandet tillämpats. Mot bakgrund av riksdagens ställningstagande 1964 framstår det som föga konsekvent att brottsbalken alltjämt innefattar bestämmelse om särskilt skydd mot ärekränkning av främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket.

I sitt yttrande över motionerna anförde *första lagutskottet* (1966: 19) att utskottet inte kunde dela motionärernas uppfattning att den ändring av tryckfrihetsförordningen, som trätt i kraft år 1965, borde medföra att ifrågasvarande regel i brottsbalken om straffhöjning för ärekränkning avskaffades. Medan ändringen av tryckfrihetsförordningen uppenbarligen avsåg att värna om den fria yttrande- och kritikrätten i tryckt skrift, skulle nämligen — ansåg utskottet — den ifrågasatta ändringen av 19 kap. 11 § brottsbalken innebära att man tog bort möjligheten till straffhöjning för vissa gärningar, vilka framstår som direkt förkastliga.

Utskottets utlåtande utmynnade i en hemställan att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

I en vid utlåtandet fogad *reservation* anförde fröken *Mattson* följande.

I proposition till 1964 års riksdag föreslogs att i tryckfrihetsförordningen skulle intagas stadgande med bl. a. den innebörden att såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift skulle kunna anses ärekränkning av ledamot av främmande makts regering. Härvid uttalade departementschefen att motsvarande ändring vid lämpligt tillfälle borde vidtagas i brottsbalken. Enär, som nämnts, det särskilda skyddet i tryckfrihetsförordningen för främmande makts statsöverhuvud och representant mot ärekränkning avskaffats, anser utskottet, med beaktande av konstitutionsutskottets och departementschefens ovan återgivna uttalanden, det vara följdriktigt att ifrågasvarande regel i brottsbalken om särskilt straffskydd mot kränkning av främmande makt i vad avser ärekränkning upphävas. Enligt utskottets mening torde det få ankomma på Kungl. Maj:t att vid lämpligt tillfälle framlägga förslag till erforderlig lagändring.

Reservanten hemställde, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte ge till känna vad utskottet anført.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan (första kammarens protokoll nr 13 år 1966 s. 46 ff., andra kammarens protokoll nr 14 år 1966 s. 169 ff.). I första kammaren avgavs 62 röster för utskottsförslaget mot 46 för reservationen medan 5 ledamöter avstod från att rösta. I andra kammaren var siffrorna 113 respektive 90 och 11.



### Årets motioner

Motionärerna erinrar om att första lagutskottets dåvarande ordförande vid behandlingen i andra kammaren av 1966 års utskottsutlåtande i ämnet hänvisat till 1961 års Wienkonvention och till ovan återropade uttalande av professor Halvar G. F. Sundberg, enligt vilket uttalande kränkning av ett statsöverhuvud skall bestraffas strängare än motsvarande handling mot enskild person. Utskottsordföranden hade vidare understrukit att lagrummet avsåg grova ärekränkningar och att det främst kunde bli fråga om muntliga injurier i grova former och under försvärande omständigheter.

I det följande framhåller motionärerna, att vissa missförstånd synes ha uppstått vid motionernas behandling. Motionärerna avsåg sålunda endast att rikta sig mot straffskärpning vid ärekränkning av främmande statsöverhuvud, som ej är på besök i Sverige. De syftade inte till att försvaga rättsskyddet för främmande makts diplomatiska representanter här i riket. Vad de befarade var att lagrummet i särskilt spända lägen kunde utnyttjas för ingripanden mot kritik av främmande statsöverhuvud utom riket, om sådan kritik av vederbörande uppfattades som grovt förolämpande.

Motionärerna går härefter in på den fråga som i enlighet med det sagda 1966 års motioner avsåg, nämligen i vad mån internationella rättsregler ålägger Sverige särskilda förpliktelser i samband med ärekränkning av främmande statsöverhuvud, som ej uppehåller sig här i landet. Under hänvisning till ovan återgivna uttalande av professor Hans Kelsen — att det särskilda skyddet mot ärekränkning av främmande statsöverhuvud endast avser besök i landet med regeringens kännedom och medgivande — framhåller motionärerna att det mera omfattande skydd som brottsbalken erbjuder, inte synes vara folkrättsligt motiverat. Motionärerna uttalar vidare att det mot bakgrunden att riksdagen godkänt Sveriges anslutning till 1961 års Wienkonvention kan hävdas, att främmande diplomater här i riket bör åtnjuta särskilt skydd mot ärekränkning. Slutligen anför motionärerna.

Kvar står med andra ord frågan om det finns behov av bestämmelser om straffskärpning vid grov ärekränkning av främmande statsöverhuvud, som inte uppehåller sig här i riket med regeringens kännedom och medgivande. Inte minst mot bakgrund av konstitutionsutskottets utlåtande från 1964 finner vi ett sådant särskilt skydd omotiverat. Det kan visserligen hävdas att lagrummet har ringa praktisk betydelse i lugna tider och så länge regeringen kan förutsättas stå emot utländska påtryckningar i syfte att undertrycka obekväm kritik. Vissa utländska erfarenheter tyder dock på att en vid tolkning av motsvarande bestämmelse i andra länders lagstiftning kan få mindre önskvärda konsekvenser. Helt nyligen uppges sålunda den franska regeringen ha förbjudit framförande på den kända Théâtre National Populaire av en teaterpjäs som ansågs ärekränkande mot Spaniens statschef. I Västtyskland avvisades framstötarna i liknande riktning med hänvisning till den konstnärliga friheten. Det kan ha sitt kuriositetsintresse att det i 1966

års svenska riksdagsdebatt hävdades, att brottsbalkens paragraf 19:11 säkerligen inte skulle komma att utnyttjas mot grovt kränkande uttryck om den spanske statschefen.

### Remissyttranden över årets motioner

Utskottet har i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande över motionerna från justitiekanslern, rikspolisstyrelsen, riksåklagaren och Svea hovrätt. Vidare har tillfälle att avge yttrande beretts Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare samt Sveriges Advokatsamfund.

Enligt *justitiekanslern, rikspolisstyrelsen, riksåklagaren* och *Svea hovrätt* bör genom motionerna aktualiserade frågor bli föremål för översyn. *Domarföreningen* avstyrker motionerna. *Advokatsamfundet* har avstått från att yttra sig i ärendet.

*Justitiekanslern* konstaterar i sitt yttrande att, då den som skyddas genom stadgandet befinner sig utom riket, 19 kap. 11 § brottsbalken i praktiken endast torde kunna bli tillämplig i fråga om ärekränkingsbrottet grovt förtal. I fråga om behovet av att bibehålla en straffskärpningsregel i sådant fall framhåller justitiekanslern följande.

Smådliga och kränkande angrepp, som framföres i tryckt skrift eller i radio- och televisionsprogram, vinner uppenbarligen större spridning och kan förorsaka väsentligt större skada än angrepp av detta slag som eljest göres offentligt. Efter den år 1964 vidtagna ändringen i tryckfrihetsförordningen blir förtalsbrott i tryckt skrift mot person varom nu är fråga att bedöma endast enligt de allmänna bestämmelserna om ärekränkning mot enskild person, dvs. brottet är i princip ett målsägandebrott. Detsamma är förhållandet med förtalsbrott på vilket radioansvarighetslagen är tillämplig. Även om en sådan bedömning är motiverad av hänsyn till den fria yttrande- och kritikrätt, som bygger på tryckfrihetsförordningen, synes det knappast tilltalande att kränkningar utanför dess ram med regelmässigt mindre allvarliga följder skall kunna bedömas strängare. Det kan visserligen göras gällande, att det på grund av rådande inskränkningar i åtalsrätten endast torde bli de grövsta kränkningarna, som föranleder rättsligt ingripande, och att straffskärpningsregeln därför blott sällan blir tillämplig. Uppfattningen om vad som skall anses som grovt kränkande kan å andra sidan variera starkt i skilda länder och det kan därför — vilket också framhållits i den allmänna debatten — inte bortses från att regeln i vissa situationer skulle kunna medföra svårigheter från politisk synpunkt vid krav på dess tillämpning. Det kan därjämte ifrågasättas, om inte ordinarie straffmaximum för grovt förtal, fängelse i högst två år, är tillfyllest även för de fall om vilka nu är fråga.

*Riksåklagaren* anför — efter en redogörelse för de två slagen av ärekränkingsbrott, förtal och förolämpning, samt för gällande åtalsregler — följande.

Bortsett från straffskärpningsmöjligheten, som i praktiken torde spela en underordnad roll, har den särskilda regleringen av ärekränkingsbrott mot främmande makts statsöverhuvud och representant här i riket betydelse främst därigenom att allmänt åtal kan komma till stånd även vid förolämpningsbrott av grov beskaffenhet mot sådana personer.

Motionärerna har framhållit, att Sverige enligt ingångna konventioner och andra folkrättsliga grundsatser är förpliktat att bereda särskilt skydd åt främmande statsöverhuvud endast om denne befinner sig här i riket med regeringens kännedom och medgivande. En begränsning av straffbestämmelsen i 19 kap. 11 § brottsbalken i enlighet härmed torde ur åtalssynpunkt komma att sakna nämnvärd betydelse, eftersom skymfligt beteende mot en icke närvarande person som ovan påpekats i regel är straffritt och förtalsbrott kan åtalas av åklagare om det av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt.

Med hänsyn till önskvärldheten av konsekvens i regelsystemet anser jag en översyn av 19 kap. 11 § brottsbalken i det av motionärerna anförda syftet vara motiverad. Det förtjänar emellertid påpekas, att ärekränkning i tryckt skrift av främmande makts statsöverhuvud efter den senaste ändringen av tryckfrihetsförordningen inte faller under allmänt åtal ens om statsöverhuvudet befinner sig här i riket med regeringens kännedom och medgivande. Inte heller främmande makts representant här i riket åtnjuter det skydd mot ärekränkning i tryckt skrift som möjligheten av allmänt åtal innebär. Huruvida en sådan skillnad mellan tryckfrihetsbrott och andra brott är sakligt motiverad torde om så anses önskvärt kunna utredas i samband med en sådan översyn som motionärerna hemställt om. Lämpligen kunde denna översyn komma till stånd samtidigt som det betänkande, som kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet under innevarande år väntas framlägga, blir föremål för behandling.

*Svea hovrätt* anser att det bör utredas, om det är sakligt motiverat att bibehålla de olikheter som föreligger i fråga om straffsatser och åtalsregler, beroende på om ärekränkingsbrottet begåtts i tryckt skrift eller ej.

*Rikspolisstyrelsen* erinrar, under hänvisning till första lagutskottets utlåtande nr 19 år 1966, om att straffbestämmelsen i 19 kap. 11 § brottsbalken avser att skydda den svenska staten mot att utsättas för fara genom utrikespolitiska förvecklingar och att lagrummets direkta syfte således inte är att skydda de personer som innehar utländska statschefs- eller diplomatbefattningar.

Härefter anför rikspolisstyrelsen.

Frageställningen blir därför inte i första hand huruvida nämnda personer bereds tillräckligt skydd genom de allmänna bestämmelserna om ärekränkning. Den fråga som aktualiseras genom remitterade motionerna blir främst huruvida det intresse att skydda svenska staten som ligger bakom stadgandet i 19 kap. 11 § brottsbalken är tillräckligt starkt för att motivera fortsatt giltighet av nämnda bestämmelse såvitt gäller ärekränkning.

Vid den ändring av 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen som avsågs i konstitutionsutskottets utlåtande nr 13 år 1964 har riksdagen uppenbarligen ansett det omotiverat att bibehålla ett straffrättsligt skydd för svenska staten mot de utrikespolitiska förvecklingar som kan bli följden av smädelser i tryckt skrift. Med utgångspunkt från denna bedömning torde det vara

än mindre motiverat att ha kvar sådant straffrättskydd beträffande smädelse som sker på annat sätt än i tryckt skrift. Det tryckta ordets genomslagskraft torde generellt medföra att risken för förvecklingar blir avsevärt större om smädelserna sker i tryck än om de görs på annat sätt.

På grund av det anförda tillstyrker styrelsen en sådan översyn av 19 kap. 11 § brottsbalken som föreslagits i motionerna. Frågan torde dock inte vara mera angelägen än att den föreslagna översynen kan anstå tills vidare och lämpligen verkställas i samband med att andra ändringar i brottsbalken aktualiseras.

*Domarföreningen* yttrar bl. a. följande.

I förhållande till 1966 års motioner i ämnet har årets motioner en mera begränsad innebörd. De berör inte främmande makts representanter i riket och avser i övrigt endast ärekränkning av statsöverhuvud som ej uppehåller sig här i riket. I motionerna göres gällande bl. a. att det mera omfattande skydd, som brottsbalken för sistnämnda fall erbjuder, inte synes folkrättsligt motiverat och att, inte minst mot bakgrund av konstitutionsutskottets utlåtande år 1964, ett sådant särskilt skydd enligt motionärernas mening även i övrigt är omotiverat.

Syftet med bestämmelsen i 19 kap. 11 § brottsbalken är att skydda svenska staten mot sådana utrikespolitiska förvecklingar som kan uppstå genom att en främmande makt kränkes. Särskilt i fråga om förgripelser genom ärekränkning gör sig emellertid motstridiga synpunkter gällande.

Den år 1965 vidtagna ändringen i tryckfrihetsförordningen, varigenom särbestämmelsen om förgripelse mot främmande makts statsöverhuvud borttogs, får antagas främst ha föranletts av intresset att värna om den fria yttrande- och kritikrätten. Även om detta intresse är särskilt starkt i fråga om pressen och radio-tv, kan det med visst fog göras gällande att samma synpunkt kan återopas även beträffande den enskildes fria kritikrätt utanför tryckfrihetsförordningens och radioansvarighetslagens områden. Visserligen avses med straffbestämmelsen endast grova förgripelser men uppfattningarna härom måste bli subjektiva. En i hårda och tillspetsade ordalag framförd kritik kan av företrädarna för vederbörande land uppfattas som allvarlig kränkning.

Grunden till den särskilda åtalsregeln i 19 kap. 16 § brottsbalken som kräver Konungens förordnande för åtal, torde vara, att ingripande mot dylika gärningar kan vara obehövt eller till och med skadligt för det intresse som straffbestämmelsen avser att skydda. På sätt berörts i konstitutionsutskottets av motionärerna nämnda utlåtande år 1964 kan emellertid redan den lagliga möjligheten att med straff ingripa mot kränkningar av detta slag innefatta vissa nackdelar.

Det kan måhända sägas att risken för flagranti missbruk av en fri yttranderätt är större utanför tryckfrihetsförordningens och radioansvarighetslagens områden och att detta kan utgöra motiv för skillnad i den straffrättsliga regleringen. Bestämmelsen i 19 kap. 11 § brottsbalken torde emellertid hittills ej ha tillämpats, och det är enligt föreningens uppfattning sannolikt att den i fråga om ärekränkning av främmande statsöverhuvud som ej vistas här i riket, har liten om ens någon praktisk betydelse för det avsedda syftet. Föreningen finner därför icke tillräckliga skäl föreligga för en översyn av bestämmelsen och avstyrker sålunda motionärernas förslag.

## Utskottet

I detta utlåtande behandlas motioner om ärekränkning av främmande makts statsöverhuvud.

Brottsbalken innehåller, bl. a. i 19 kap. 11 §, vissa bestämmelser som är avsedda att skydda den svenska staten mot utrikespolitiska förvecklingar. I nämnda lagrum finns en regel om förhöjt straff för det fall att gärning som avses i 3—5 kap., dvs. brott mot liv och hälsa, frihet och frid samt ärekränkingsbrott, innebär att någon kränker främmande makt genom förgripelse på dess statsöverhuvud eller representant här i riket. Regeln gäller även då främmande makt kränks genom att någon gör intrång i lokal som innehas av dess representation eller skadar lokalen eller egendom däri. Åtal med tillämpning av 19 kap. 11 § brottsbalken får ej väckas utan att Konungen förordnat därom.

Även i tryckfrihetsförordningen fanns tidigare ett särskilt skydd för främmande statsöverhuvud eller representant här i riket mot smädliga eller kränkande angrepp. Detta särskilda skydd togs emellertid bort genom en lagändring, som trädde i kraft 1965. Som skäl för ändringen anförde konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande bl. a. att det inte kunde anses riktigt att genomgående göra skillnad mellan statsöverhuvud och andra personer med central politisk position samt att tryckfrihetsförordningens allmänna bestämmelser om ärekränkning torde lämna tillräckligt skydd i dessa fall.

Motionärerna finner det omotiverat och inkonsekvent att bibehålla bestämmelser om straffskärpning vid grov ärekränkning av statsöverhuvud som inte uppehåller sig här i riket. De vill därför att reglerna i 19 kap. 11 § brottsbalken, såvitt de avser grov ärekränkning av statsöverhuvud, omarbetas så att de närmare överensstämmer med riksdagens nyssnämnda ställningstagande vid ändringen av tryckfrihetsförordningen. Motionärerna yrkar att riksdagen hos Kungl. Maj:t skall begära en översyn i detta syfte.

Sedan motionerna väcktes har inom Kungl. Maj:ts kansli gjorts en översyn av vissa bestämmelser om yttrandefrihetsbrotten. I en promemoria, som offentliggjordes den 21 oktober, föreslås bl. a. att ärekränkning av främmande makts statsöverhuvud eller dess representant här i riket skall bedömas enligt de allmänna straffbestämmelserna i brottsbalken. Motionärernas önskemål om översyn är således numera tillgodosett. Utskottet får därför hemställa,

att motionerna I: 37 och II: 46 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 28 oktober 1969

På första lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

*Vid detta ärendes behandling har närvarit:*

från första kammaren: herrar Alexanderson (fp), Erik Svedberg (s), fröken Mattson (s), herrar Hjorth (s), Svanström (cp), fru Lindström (s), herrar Lidgard (m) och Richardson (fp);

från andra kammaren: fru Löfqvist (s), fröken Bergegren (s), herrar Jönsson i Malmö (s), Johansson i Växjö (cp), Oskarson (m) och Jadestig (s).