

**YTTRANDE**

2011-02-10

Dnr SU 302-3008-10

Regeringskansliet  
(Justitiedepartementet)  
103 33 Stockholm

**Remiss: Delbetänkandet Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller (SOU 2010:68)**

Stockholms universitet har anmodats yttra sig över Yttrandefrihetskommitténs delbetänkande (nedan kommittén) och får härmed anföra följande.

**Inledande anmärkningar**

Kommittén har enligt sina direktiv att försöka finna en teknikneutral form för reglering av yttrandefriheten i grundlagsform. Det är fråga om en mycket omfattande och grannliga uppgift att se över tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen i syfte att komma ifrån den nuvarande metoden där grundlagarnas tillämpningsområde är beroende av att en viss specifik metod nyttjas. Alla ändringar som har med yttrandefriheten att göra är känsliga med tanke på dess fundamentala betydelse för vårt statsskick, och när det gäller tryckfriheten (vari yttrandefriheten enligt nuvarande yttrandefrihetsgrundlagen YGL innefattas) finns, som kommittén påtalar, ett antal *grundbultar* som svårligen låter sig rubbas: censurförbudet, etableringsfriheten, ensamansvaret, meddelarfriheten, exklusivitetsprincipen och en särskild brottskatalog och rättegångsordning (s. 41 f.). Kommittén redovisar på ett övertygande sätt de problem som dagens reglering medför och att det definitivt är förlegat med att en grundlagsreglering tar sin utgångspunkt i en viss teknik. På så sätt gäller ett grundlagsskydd bl.a. för skrifter som producerats i en ”tryckpress” samt för skrifter som ”kopierats” ed., i det senare fallet under förutsättning att de har försetts med s.k. mångfaldigandeuppgifter. Skyddet gäller vidare för vissa former av ”massmedial kommunikation” som TV, ljudradio, etc. (s. 59 ff.).

Vi ställs inför frågor som knappast kan ges ett rationellt svar beträffande varför det ena uttalandet har ett grundlagsskydd men inte det andra. Det starka skydd som gavs tryckta skrifter i tryckfrihetsförordningen TF motiverades ursprungligen med ”ordets makt” och hur tryckkonsten möjliggjorde att snabbt sprida meddelanden – även mot överhögheten kritiska sådana – i vida kretsar. Ser man till dagens situation, där masskommunikation sker blixtnabbt och företrädesvis via Internet, är det iögonfallande att merparten av dessa yttranden står utanför skyddet i TF och YGL. Kommittén anför korrekt, att det är svårförklarligt varför inte samma grundlagsskydd gäller ifråga om t.ex. censurförbud och meddelarskydd för en webbtidning som för en papperstidning, eller varför den som gör sig skyldig till ofredande på ett flygblad går fri

från straff medan motsvarande uttalande på en blogg inte skyddas (s. 64). Frågan om hur man ska åstadkomma en hållbar förändring i detta avseende är däremot mycket vanskelig att avgöra.

Mycket av vad kommittén anför utgör inga konkreta förslag, utan det är i hög grad en fråga om redogörelser för olika problem och möjliga lösningar. Kommittén anger explicit att det rör sig om ett s.k. debattbetänkande i vilket tre modeller för ny grundlag presenteras utan inbördes prioritering. Tvärtom betonas att man under remissförfarandet emotser synpunkter på fördelar respektive nackdelar med respektive modell. Dessutom anges att modellerna i detta skede av utredningsarbetet inte är utformade i detalj, vilket kommer att ske först när en viss modell har konstaterats vara den bästa. Utredningsmetoden väcker en del frågor. Presenterar utredningen verkligen ett tillräckligt underlag för att redan i detta skede uteslutande fokusera på en ansats och samtidigt lägga två andra modeller helt åt sidan? Vad finns det för beredskap för att i ett senare skede av arbetet trots allt återgå till en tidigare förkastad modell om det av någon anledning skulle framstå som motiverat?

En ny grundlags *förhållande till EU-rätten* är givetvis central (s. 75 ff.). En frågeställning som knyter an till ovanstående resonemang om utredningsmetoden rör att de i betänkandet presenterade modellerna inte har föregåtts av en mer ingående EU-rättslig belysning. Kommittén aviserar visserligen att detta kommer att ske när väl en viss modell har utmejslats som den mest framkomliga. Fråga uppkommer emellertid om det inte finns en risk förknippad med att inte redan före valet av en viss modell mer ingående ha analyserat dess EU-rättsliga implikationer. I dessa delar framstår resonemanget i betänkandet som så vagt att det är svårt att komma med konkreta uttalanden. En sådan grundläggande sak som att EU-rättsliga problem ofta löses genom en proportionalitetsbedömning bör beaktas. Uppbyggnaden av förslaget är i det avseende snarlikt nu rådande ordning, men fråga bör ställas om man inte i högre grad bör öppna upp för avvägningar i domstol.

### Allmänna utgångspunkter

Till en början kan noteras att universitetet delar kommitténs uppfattning att vi *inte* ska försöka få till stånd *en* grundlag som reglerar alla yttranden, dvs. ett slags generell yttrandefrihetsgrundlag (s. 111). Det är alltså knappast möjligt att tillskapa en ny yttrandefrihetsgrundlag som behandlar alla yttranden lika och ger dem ett skydd motsvarande det som nu ges i TF och YGL inom respektive tillämpningsområden. En sådan reglering kan visserligen te sig lockande och ha vissa fördelar, men nackdelarna överväger. Den risken framstår som överhängande att ett sådant breddat skydd skulle leda till att skyddet påtagligt förlorar i styrka (s. 121), något som inte kan accepteras mot bakgrund av våra traditioner inom detta område. Stockholms universitet delar alltså kommitténs uppfattning, att ett sådant förslag bör avvisas och att det är mycket vanskligt att överföra de tryckfrihetsrättsliga grundprinciperna (se ovan) till en grundlag som helt är befriad från medier (s. 129).

### Tre alternativa modeller

Sedan kommittén sålunda avvisat möjligheten att åstadkomma *en* grundlag för alla yttranden fokuserar den på lösningar som verkar mer realistiska (s. 133 ff.). Den övergripande ambitionen i arbetet blir, förklarar kommittén, att försöka komma till rätta med de problem som kommittén redovisar i kap. 3, främst med oklara ändamål för tillämplighet, en snabb teknikutveckling och databasregeln. Som remedium för dagens oklara ändamål anvisas att en ny grundlag ska utgå från "ett tydligt syfte". På så sätt ska tolkning och tillämpning underlättas och möjligheterna förbättras att få förståelse för regleringen i internationella förhandlingar. Teknikutvecklingen bör mötas genom att "teknikneutrala" begrepp används i grundlagen och

databasregeln (YGL 1 kap. 9 §) ska hanteras dels genom att begreppet databas utmönstras ur lagen, dels genom bestämmelser som ökar förutsebarheten (s. 134). För att uppnå bl.a. dessa mål laborerar kommittén med tre alternativa modeller, och universitetet återkommer strax till dessa.

En central fråga är *hur* en ny yttrandefrihetsgrundlag bör avgränsas, dvs. vilka yttranden som ska förlänas ett grundlagsskydd. Kommittén anför härvid följande (s. 135):

”Det är självklart exempelvis att lagstiftaren inte kan ge prioritet åt yttranden som är ”särskilt högljudda”, ”framförs av svenska medborgare” eller ”uttalas med stort allvar”. Nästan lika självklart är att man inte kan prioritera yttranden ”i skriven text”, ”i tv” eller ”på Internet” framför alla andra.”

Resonemanget leder fram till att grundlagsskyddet till att börja med bör förbehållas sådana yttranden som är ”*avsedda för allmänheten*”, alldenstund ett grundläggande syfte med yttrandefriheten är att människor ska vara fria att yttra sig offentligen. I denna del har universitetet inget att erinra utan syftet överensstämmer med vad som redan gäller, dvs. någon form av offentliggörande är förutsatt. Kommittén anför vidare att skyddet bör förbehållas ”yttranden i medier, dvs. ’redskap’ eller ’verktyg’ för överföring av yttrandena.” Även denna avgränsning framstår som rimlig med reservation för de svårigheter som kan uppkomma att tolka uttrycket medier. På så sätt fokuserar kommittén i sitt fortsatta arbete på att de yttranden som omfattas ska förekomma i ”*massmedier*” (s. 136 och s. 145), ett begrepp som alltså utgör grunden i samtliga tre modeller. Att på så sätt ersätta nyttjandet av en viss teknik i dagens YGL och TF med *ett massmediebegrepp* kan givetvis innebära att befintliga problem byts ut mot ett nytt. Den definition som kommittén ger synes emellertid vara så bred att inga omedelbara problem kan förutses (s. 145):

”Med massmedier avses i denna grundlag tidningar, böcker, film, radio, television, webbplatser samt andra medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten.”

Det räcker alltså att ett medium som är avsett för spridning av yttranden till allmänheten används, något som onekligen innebär en större flexibilitet och en förenkling jämfört med dagens ordning. Initialt får man dock, som kommittén anför, räkna med viss osäkerhet. Reformeringen kan sägas innebära att fokus flyttas från ett ”teknikberoende” till ett ”medieberoende”, men en form av teknikneutralitet uppnås eftersom lagen inte förutsätter att en viss teknik nyttjas för att grundlagsskydd ska uppnås. Beträffande de modeller som presenteras bör noteras, att det inte är fråga om några kompletta lagförslag utan fastmer skisser för ett fortsatt reformarbete.

### **a) Ansvarsmodellen**

I denna modell utgår kommittén från själva ansvarstagandet. För grundlagsskydd förutsätts att någon tar ett ansvar för de yttranden som sprids till allmänheten i något massmedia. Ansvarstagandet föreslås kunna göras antingen genom förekomsten av ett utgivningsbevis, vilket alltså förutsätter att en utgivare har anmälts, eller så görs det genom att ”ansvarsuppgifter” sätts ut i eller på mediet. Finns inga ansvarsuppgifter och saknas utgivningsbevis, aktualiseras inget grundlagsskydd för yttrandet och ansvar kan därmed utkrävas enligt vanlig lag. Utanför grundlagens skydd faller liksom i dag bl.a. barnpornografi och de flesta kommersiella annonser. Universitetet anser att modellens tydliga fokus på ansvar framstår som tilltalande. Kommittén pekar i och för sig själv på en svaghet förknippad med att grundlagsskyddet inte tar hänsyn till bl.a. mediernas skyddsvärde. Även om ett dylikt skyddsvärde många gånger kan te sig välmotiverat, kan mediespecifikt skydd – med tanke på den snabba medieutvecklingen i samhället – vara svårt att upprätthålla över tid. Denna nackdel

kan visa sig vara ett nödvändigt pris för att uppnå modellens övriga fördelar, inte minst att ge ett fortsatt starkt skydd för de s.k. grundbultarna i vårt nuvarande grundlagsskydd (jfr ovan). En stor fördel är den tydlighet som modellen får anses innefatta. Det är i regel helt klart när grundlagsskydd föreligger och man synes kunna hantera många av de komplikationer som vi idag nödgas hantera, t.ex. de särskilda regler som gäller databasverksamhet och åtskillnaden mellan periodiska och icke periodiska skrifter.

### **b) Verksamhetsmodellen**

Denna modell utgår från betydelsen av att yttranden härstammar från vissa verksamheter som förutsätts ha särskilt stor betydelse för yttrandefriheten och syftar till, som kommittén anför, i första hand till att ge skydd åt den egentliga s.k. mediebranschen. Motivet för denna begränsning är att ”mer professionellt bedrivna medieverksamheten kan sägas ha särskild betydelse för den fria informationsspridningen och åsiktsbildningen” (s. 140). Ett massmedieföretag förutsätts inte behöva ansöka om utgivningsbevis etc. för att det särskilda skyddet ska gälla, något som icke prioriterade aspiranter däremot måste göra. Yttranden som framförs i ett sammanhang där det s.k. formella tillämpningsområdet inte är uppfyllt faller alltså utanför grundlagens skydd. Vissa yttranden ska dock uttryckligen undantas, nämligen bl.a. barnpornografi och de flesta kommersiella annonser. Universitet ställer sig allmänt sett tveksam till denna modell. Det är vanskligt att förutsätta anknytning till professionellt bedrivna medieverksamhet. Inte minst samhällets digitalisering gör att tidigare relativt tydliga definitioner av vad som t.ex. utgör ett massmedieföretag luckras upp. Man kan alltså befara betydande begreppsmässiga tolknings- och tillämpningsproblem i det praktiska rättslivet om denna modell skulle komma att ligga till grund för en ny grundlag.

### **c) Ändamålsmodellen**

Den tredje modellen utgår från att yttranden med vissa ändamål av regelmässigt stor betydelse för yttrandefriheten är särskilt skyddsvärda, närmare bestämt yttranden med ett opinionsbildande, journalistiskt, litterärt eller konstnärligt syfte. Formuleringarna är i sina huvuddrag hämtade från EU:s dataskyddsdirektiv. Modellen innebär att värdet av meddelarskyddet och censurförbudet varierar inom det skyddade området. Kommittén presenterar modellen som särskilt gynnsam i förhållande till EU-rätten. Detta är dock inte detsamma som att denna modell skulle vara befriad från tillämpningssvårigheter. Inte minst den svenska implementeringen av dataskyddsdirektivet (95/46/EG) med efterföljande tillämpning av personuppgiftslagen (1998:204) illustrerar att uttryck som ”journalistiskt ändamål” inte har en självklar innebörd. Vidare framstår det som mycket osäkert hur meddelarskyddet skall hanteras inom ramen för denna modell.

Sammanfattningsvis ställer sig universitet, som ovan angetts, tveksam till den arbetsmetod som kommittén har valt och menar att det i nuläget kan vara svårt att låsa sig för någondana modellen. Det kan dock visa sig vara svårt att bedriva ett meningsfullt fortsatt reformarbete enligt tre olika modeller, för att sedan – dessutom – i slutändan göra nödvändiga EU-rättsliga överväganden. Om universitetet ska drista sig till ett val synes emellertid mycket tala för den s.k. ansvarsmodellen, vilken verkar kunna lösa en del av dagens svårigheter samtidigt som ändringarna inte är alltför radikala. Modellen måste emellertid mejslas ut för att det med större säkerhet ska vara möjligt att uttala sig om dess för- och nackdelar. Dessutom bör övervägas om inte ansvarsmodellen kan och bör kombineras med drag ur verksamhetsmodellen (meddelanden med mycket stor spridning är kanske mer ”skyddsvärda” – men någon måste ju vara beredd att ta på sig ansvaret).

Universitetet vill slutligen anföra, att det påtagliga problem som rör identifieringen av personer bakom Internet-meddelanden bör ges en lösning. Att någon ansvarig inte kan identifieras och ställas till svars utgör idag ett problem, vilket inte bör tas till förevändning för att begränsa grundlagskyddet. Utredningen går dock inte närmare in på dessa problem, utan fokuserar på rent svenska förhållanden och på hur systemet i Sverige bör utvecklas utifrån de regler vi nu har i TF och YGL.