



REMISSVAR

Datum
2011-02-08

Ert datum
2010-11-16

Diariernr
2010-9724

Er referens
Ju2010/8054/L6

Rättsenheten
Luba Ouroussova
010-2405406
luba.ouroussova@msb.se

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit del av delbetänkandet och dess förslag. Yttrandefrihetskommittén har i delbetänkandet presenterat tre möjliga regleringsmodeller för en ny yttrandefrihetsgrundlag. MSB:s remissvar inriktar sig framförallt på de olika modellernas för- och nackdelar med utgångspunkt i avgränsningen av det särskilda grundlagsskyddet i respektive modell. Dessutom diskuteras de delar i regleringen av den särskilda yttrandefriheten som är av särskild vikt för MSB:s verksamhetsområde. Ingen av modellerna har granskats i detalj.

Nedan följer en sammanfattning av MSB:s synpunkter på delbetänkandet vilken åtföljs av förtydliganden och kommentarer där de föreslagna modellernas för- och nackdelar diskuteras.

Sammanfattning

MSB ställer sig positiv till modellernas uppbyggnad och disposition. Kommitténs lagförslag är utformat på ett tydligt och pedagogiskt sätt vilket kommer att underlätta förståelsen för lagen. MSB anser att det är positivt att den nuvarande kopplingen till vissa bestämda tekniker överges och att yttrandefrihetsgrundlagen utformas som en teknikneutral lag. Om grundlagen utformas på ett teknik neutralt sätt kommer dess tolkning och tillämpning att underlättas väsentligt. En teknikneutral grundlag kommer att jämställa olika yttrandeformer vilket med stor sannolikhet kommer att öka allmänhetens förtroende för lagstiftningen.

Kommittén föreslår att förbehålla det särskilda grundlagsskyddet för yttranden som är avsedda för allmänheten och som förekommer i massmedier. Kommitténs överväganden i denna del framstår som rimliga och välavvägda. MSB instämmer med kommittén att det behövs ytterligare ett kriterium för att avgränsa den särskilda yttrandefriheten.

MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris¹. MSB har ett samordningsansvar vid olyckor och kriser och ska bl.a. se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna information till allmänhet och media². MSB har dessutom till uppgift att stödja och samordna arbetet med samhällets informationssäkerhet samt analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området³.

Vid en kris i samhället ställs stora krav på att myndigheterna levererar snabb, relevant och korrekt information. Allmänheten behöver ha tillgång till informationen, men kan också bidra till informationsutbytet. Oriktig information och information med motstridiga uppgifter kan dock skapa orosstämning i samhället och försvåra krishantering. För samhällets arbete med att hantera större olyckor och kriser är det viktigt att den nya yttrandefrihetsgrundlagen innehåller tydliga ansvarsbestämmelser. När lagen tydligt anger vem som är ansvarig för yttrandefrihetsbrott kommer den ansvarige personen att göra överväganden före uppgifters offentliggörande vilket med sannolikhet kommer att minska risken för publicering av uppgifter vars riktighet kan ifrågasättas.

Ett system som bygger på ett ansvarstagande underlättar en kritisk granskning av informationens relevans och riktighet. Tydliga ansvarsuppgifter innebär att mottagare av informationen lättare kan göra egna avväganden och ta ställning till budskapet.

I krissituationer är det angeläget att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheterna. Ett fungerande regelverk som garanterar transparens och insyn i myndigheternas verksamhet möjliggör allmänhetens granskning av myndigheterna och motverkar förtroendekriser. Att upprätthålla ett starkt grundlagsskydd för meddelarfriheten är därmed vitalt.

I både Ansvarsmodellen och Verksamhetsmodellen kopplas det särskilda grundlagsskyddet till ett ansvarstagande. Enligt Verksamhetsmodellen åtnjuter massmedieföretag dock ett automatiskt grundlagsskydd. Dessa företag är emellertid förpliktigade att utse en utgivare. Modellernas ansvarsbestämmelser är tydliga och klara. Skyddet för meddelarfriheten är fortsatt starkt. De föreslagna bestämmelserna som reglerar meddelarskyddet förutsätter dock att meddelaren måste göra vissa överväganden och undersökningar för att försäkra sig om att det särskilda grundlagsskyddet gäller. Bestämmelserna kan därför kompletteras med en regel om skydd för meddelaren mot efterforskning och repressalier om han eller hon varit i god tro. MSB anser att någon av de två

¹ 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

² Se 7 § förordningen (2008:1002).

³ 6 § förordningen (2008:1002).

modellerna kan utvecklas vidare till ett mer detaljerat lagförslag. I det fortsatta utredningsarbetet bör farhågorna avseende meddelande av utgivningsbevis i Ansvarsmodellen vägas mot eventuella problem med tolkning av begreppet massmedieföretag i Verksamhetsmodellen.

Enligt MSB:s mening är Ändamålsmodellen minst lämplig att utveckla vidare med hänsyn till riskerna och nackdelarna som är förknippade med modellen.

Förtydliganden och kommentarer

För- och nackdelar med Ansvarsmodellen

Ansvarsmodellens formella tillämpningsområde avgränsas genom att yttrandet ska vara riktat till allmänheten och förmedlas via ett massmedium samt att någon tydligt ska ha tagit ansvar för yttrandet. Ett sådant ansvarstagande kan enligt modellen deklarerats genom antingen att det finns ett utgivningsbevis, vilket förutsätter att en utgivare har anmälts, eller att det finns ansvarsuppgifter utsatta i eller på mediet.

Fördelen med Ansvarsmodellen är att den är tydlig och klar. Det är tydligt under vilka förutsättningar det särskilda grundlagsskyddet gäller och det blir enkelt att finna en ansvarig.

Ges det ett särskilt starkt skydd åt vissa yttranden innebär det en stor frihet vilket förutsätter att det krävs ett stort mått av ansvarstagande och att ansvar ska kunna utkrävas vilket också har understrukits i tidigare lagstiftningsarbeten med tryckfrihets- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Om man vill att regelverket ska främja riktigheten i det som publiceras och undvika att särskilt skyddsvärd information publiceras är det en fördel att det finns en utpekad person som kan hållas ansvarig för yttrandefrihetsbrott, t.ex. om uppgifter som omfattas av kvalificerad sekretess har offentliggjorts i media. Ett tydligt ansvarstagande förutsätter också att den ansvarige personen gör publicistiska överväganden innan man publicerar en uppgift vars offentliggörande kan sätta rikets säkerhet i fara eller som i övrigt omfattas av kvalificerad sekretess.

Med ett tydligt ansvarstagande kan man upprätthålla ett starkt meddelarskydd. Meddelarskyddet ställer dock krav på meddelaren. Meddelaren måste göra vissa överväganden och undersökningar för att försäkra sig om att hans eller hennes identitet inte röjs och inte får efterforskas av myndigheterna. Enligt Ansvarsmodellen måste meddelaren förvissa sig om att det finns ett utgivningsbevis för verksamheten eller, i de fall det saknas ett utgivningsbevis, att någon kommer att ta på sig ansvaret för det massmedium där yttrandet är tänkt att offentliggöras. MSB instämmer med utredningen att det bör införas en bestämmelse som ska skydda en godtroende meddelare mot efterforskning och repressalier om modellen genomförs.

Kommittén har anfört att det har uttryckts farhågor att en myndighet som kommer att handlägga ansökningar om utgivningsbevis kan dröja med att pröva och meddela sitt beslut på grund av det förväntade innehållet i en planerad verksamhet. Kommittén har därför föreslagit ett alternativ då det särskilda grundlagsskyddet uppkommer redan när en anmälan görs om vem som ska vara ansvarig. Nackdelen med denna variant är att det kan uppstå situationer då den anmälde utgivaren är obehörig (t.ex. omyndig) eller har anmälts bara för skens skull. Det kan också få till följd att två eller flera verksamheter med samma eller likartade namn ges grundlagsskydd. Enligt kommittén kan dessa problem exempelvis lösas genom att det uppställs ett krav på att anmälan ska göras via ett fastställt webbformulär.

MSB vill i detta sammanhang påpeka att kravet på utgivningsbevis inte är nytt. Det gäller i vissa fall även enligt dagens bestämmelser. Det särskilda grundlagsskyddet kan enligt Ansvarsmodellen erhållas omedelbart genom att ansvarsuppgifter sätts ut. På detta sätt kan man avvärja risk för eventuella fördröjningar av meddelande av utgivningsbevis. Dessutom innehåller modellen en bestämmelse med krav på skyndsam handläggning av ärenden med utgivningsbevis⁴ vilket bör minimera risk för fördröjningar.

Om det beslutas att arbeta vidare med Ansvarsmodellen är kravet på utgivningsbevis enligt MSB att föredra framför kravet på anmälan. Kravet på utgivningsbevis medför dels att risken för att en obehörig utgivare anmäls minimeras, dels att förväxlingar på grund av snarlika eller identiska namn förhindras. Sådana risker kan inte anses vara obefintliga när anmälan görs, även om anmälan görs via ett elektroniskt formulär på en webbplats.

För- och nackdelar med Verksamhetsmodellen

Verksamhetsmodellens formella tillämpningsområde avgränsas genom att yttrandet ska framföras via ett massmedium och tillhandahållas av ett massmedieföretag eller förenas med ansvarsuppgifter. För verksamheter som faller under definitionen av massmedieföretag inträder det särskilda grundlagsskyddet med automatik. För andra än massmedieföretag som önskar grundlagsskydd krävs att de, utöver att de riktar sig till allmänheten och använder ett massmedium, också anger ansvarsuppgifter i eller på mediet.

Även denna modell är tydlig i ansvarsfrågan. Alla verksamheter och yrkeskategorier behandlas lika, oberoende av vilken teknik som används. Till skillnad från Ansvarsmodellen och dess krav på utgivningsbevis finns det enligt Verksamhetsmodellen ingen risk för eventuellt ingripande från myndigheters sida före utgivning, då massmedieföretag automatiskt erhåller det särskilda grundlagsskyddet. För andra som via massmedium sprider yttranden till allmänheten är skyddet frivilligt och lätt kan fås genom att mediet förses med ansvarsuppgifter.

⁴ 4 kap. 4 § Ansvarsmodellen.

En av nackdelarna med modellen är att tolkningssvårigheter kan uppstå vid tolkning av begreppet massmedieföretag vilket kan leda till osäkerhet hos den som i egenskap av meddelare vill lämna ut uppgifter till en representant av ett massmedieföretag och, i värsta fall, avskräcka honom eller henne.

Tolkningssvårigheter förekommer dock i stort sett i all lagstiftning vilket även har påpekats av kommittén. Om kommittén väljer att arbeta vidare med Verksamhetsmodellen bör det i lagens förarbeten ges en detaljerad vägledning för tolkning av begreppet massmedieföretag, särskilt av vad som avses med huvudsaklighet och yrkesmässighet.

En annan svårighet som är förknippad med modellen är att den kan ge upphov till eventuella förväxlingsproblem då med det automatiska skyddet för massmedieföretag bortfaller kravet på ett namn som inte lätt kan förväxlas med t.ex. en periodisk skrift eller en databas som redan fått skyddet. Enligt kommittén finns det dock knappast anledning att befara några problem av betydelse eftersom ensamrätt till varumärke, form och firma kommer att förhindra direkta efterapningar.

För- och nackdelar med Ändamålsmodellen

Ändamålsmodellen ger ett särskilt starkt grundlagsskydd åt yttranden med ett opinionsbildande, journalistiskt, litterärt eller konstnärligt syfte. Dessutom krävs det att yttrandena förekommer i ett massmedium.

Modellens avgränsning till yttranden med särskilt angivna ändamål harmonierar väl med definitionen i EU:s dataskyddsdirektiv. Enligt kommittén är denna modell särskilt gynnsam i förhållande till EU-rätten.

Ändamålsmodellen är emellertid förknippad med ett betydande problem av stor vikt för yttrandefriheten. För att kunna göra en bedömning om ett yttrande har ett sådant ändamål som omfattas av det särskilda grundlagsskyddet blir det nödvändigt att granska yttrandets innehåll. Denna granskning kan i sig komma att äventyra yttrandefriheten.

Censurförbudet föreslås gälla för alla yttranden i massmedia, dvs. även sådana yttranden som inte omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Med hänsyn till det breda censurförbudet och dess förhållande till dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen (PUL) har kommittén föreslagit att i grundlagen ge stöd för ingripanden, även före publicering, mot yttranden som inte har ett skyddat ändamål och som innebär en otillåten personuppgiftsbehandling. Datainspektionen kan följaktligen komma att granska ett yttrandes innehåll för att kunna göra en bedömning om yttrandet omfattas av det särskilda grundlagsskyddet och är därför fredat mot ingripande med stöd av PUL.

MSB kan instämma med det särskilda yttrandet (s.343) att risken är stor att tillämpliga myndigheter kan anse att yttranden som innefattar brott inte har ett sådant ändamål som modellen kräver vilket medför att de faller utanför grundlagsskyddet.

Med avgränsningen av det särskilda grundlagsskyddet till yttranden med vissa bestämda ändamål kommer hänsyn oundvikligen att tas till yttrandets innehåll, när man gör bedömningen huruvida yttrandet har ett skyddat ändamål eller inte.

MSB anser vidare att tolkning av rekvisitet ”yttranden för ett opinionsbildande, journalistiskt, litterärt eller konstnärligt ändamål” kommer att bereda stora problem. Det kan därför bli svårt att avgränsa grundlagens tillämpningsområde vilket är vitalt för dess tillämpning.

I Ändamålsmodellen avgränsas meddelarfriheten på annat sätt än den särskilda yttrandefriheten i övrigt, vilket också är problematiskt. Enligt modellen behöver meddelarfriheten inte förutsätta att publicering ska ske för de ändamål som bereds det särskilda grundlagsskyddet⁵. Meddelarfriheten gäller om uppgifter lämnas för offentliggörande i ett massmedium som har en registrerad utgivare. Ansvar för eventuellt yttrandefrihetsbrott läggs å sin sida på den som är registrerad som utgivare eller som har tagit ett tydligt ansvar för yttrandet genom att publicera ansvarsuppgifter. En meddelare, som lämnar uppgifter till ett massmedium utan en registrerad utgivare men med ansvarsuppgifter, kommer följaktligen inte att få meddelarskyddet, även om uppgifterna lämnas för offentliggörande i en framställning med den skyddade inriktningen. Anonymitetsskyddet, efterforskningsförbudet och repressalieförbudet kommer däremot att gälla om uppgifter som inte har en opinionsbildande, journalistisk, litterär eller konstnärlig karaktär lämnas till ett massmedium med en registrerad utgivare⁶. Trots att ensamansvaret aktualiseras i det första fallet uppkommer meddelarskyddet inte. Det allmänna blir således oförhindrat att efterforska meddelarens identitet, oaktat att yttrandet har ett skyddat ändamål. I det andra fallet blir meddelaren däremot skyddad mot efterforskning och repressalier, fast de lämnade uppgifterna inte är av den karaktären som överensstämmer med det särskilda grundlagsskyddet. Eftersom den särskilda yttrandefriheten avgränsas till yttranden som har ett ”opinionsbildande, journalistiskt, litterärt eller konstnärligt ändamål” bör uppgifterna dock förekomma i ett sådant yttrande.

MSB delar kommitténs åsikt att meddelarskyddet som sträcks till att omfatta alla yttranden med skyddade ändamål kan komma att urholka sekretessen alldeles för mycket. Den lösningen som kommittén föreslagit kan dock inte anses tillfredställande. Meddelarskyddet bygger på förekomsten av registrerad utgivare vilket bryter modellens systematik. Detta kommer att göra grundlagen komplicerad och svårförståelig. Det kan också bli svårt att utifrån lagens syfte förklara varför en meddelare, som lämnar uppgifter som exempelvis har en journalistisk karaktär till ett massmedium med ansvarsuppgifter, inte får meddelarskyddet, medan skyddet ges åt en meddelare som lämnar uppgifter ”i

⁵ Se s.276 SOU 2010:68.

⁶ S.316 SOU 2010:68.

vilket ämne som helst”⁷ till ett massmedium med registrerad utgivare. Man kan ställa sig frågande till om det överhuvudtaget är möjligt att utforma ett väl fungerande meddelarskydd som inte inkräktar på sekretessen alldeles för mycket och som följer lagens systematik och syfte, om grundlagens tillämpningsområde avgränsas med utgångspunkt i yttrandets ändamål.

Även denna modell kan ge upphov till eventuella förväxlingsproblem då den inte innehåller något krav på utgivningsbevis. Grundlagskyddet uppkommer automatiskt för yttranden med ett opinionsbildande, journalistiskt, litterärt eller konstnärligt ändamål.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Helena Lindberg efter föredragning av myndighetsjuristen Luba Ouroussova. I den slutliga handläggningen av detta ärende har även chefsjuristen Key Hedström deltagit.

Helena Lindberg

Luba Ouroussova

Kopia: Försvarsdepartementet/SSK

⁷ 1 kap. 7 § Ändamålsmodellen.