

Olof Petersson
Anker Brink Lund
Eivind Smith
Lennart Weibull

SNS MEDIEFORUM

Demokratirådets rapport 2007
**Medierna och
yttrandefriheten**

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
E-post: order@sns.se
Webbplats: www.sns.se
Demokratirådets webbplats www.sns.se/dr

SNS – Studieförbundet näringsliv och samhälle – är ett fristående nätverk av opinionsbildare och beslutsfattare i privat och offentlig sektor. SNS vill genom forskning, bokutgivning och möten bidra till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.

SNS Demokratiråd

Demokratirådet består av fristående forskare som på SNS uppdrag presenterar begrepp, analyser och resultat från undersökningar av demokratins normer och funktionssätt. Syftet är att genom årliga rapporter stimulera till en konstruktiv och saklig debatt kring demokratins villkor.

Kopieringsförbud!

Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen! Kopiering, utöver lärares rätt att kopiera för undervisningsbruk enligt Bonusavtal, är förbjuden.

Demokratirådets rapport 2007

Medierna och yttrandefriheten

Olof Petersson, Anker Brink Lund, Eivind Smith, Lennart Weibull

Första upplagan

Första tryckningen

© 2007 Författarna och SNS Förlag

Grafisk form: Patrik Sundström

Tryck: 08Tryck, Stockholm 2007

ISSN 1400-7509

ISBN 978-91-85695-05-8

Innehåll

Förord 7

1. Demokrati, yttrandefrihet och medier 9

Yttrandefriheten är i teorin fundamental ... 12

... men i praktiken ofta ifrågasatt 16

Den nordiska mediemodellen 29

Rättsregler och självreglering 34

2. Staten och det fria ordet 37

Skriv- och tryckfrihet 38

Film, radio och television 52

Hur Sverige fick ytterligare en grundlag 68

Medieutvecklingen och staten 77

3. Yttrandefrihetens rättsliga grunder och gränser 87

Gällande rätt 88

Konstitutionella utmaningar 115

Alternativa modeller 125

4. Redigerande makt och självreglerande ansvar 133

Den redigerande makten 134

Mediernas självreglering 145

Medborgarnas ansvar 163

Statens ansvar – mediernas ansvar 167

5. Rättsregler och självreglering 170

Demokrati, yttrandefrihet och medier 170

Staten och det fria ordet 172

Yttrandefrihetens rättsliga grunder och gränser 173

Redigerande makt och självreglerande ansvar 174

Framtidsperspektiv 176

Referenser 178

Författarna 186

SNS Demokratiråd 187

SNS Medieforum 188

5. Rättsregler och självreglering

En diskussion om yttrandefriheten aktualiserar, som denna rapport visat, ett antal grundläggande principfrågor om förhållandet mellan medierna, staten och medborgarna. Den enskilde medborgarens förtroende för de institutioner som förser dem med daglig information om sitt samhälle beror på hur staten och medierna hanterar sitt ansvar. Statens uppgift är att skapa en solid konstitutionell grund för yttrandefriheten och att dra upp klara och förutsebara gränser för vad som får yttras offentligt. Mediernas uppgift är att genom självreglering använda det fria ordet på ett sådant sätt att det inte undergräver mediernas legitimitet.

Demokrati, yttrandefrihet och medier

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Denna mening ur den svenska regeringsformens inledande paragraf markerar yttrandefrihetens fundamentala betydelse för ett demokratiskt samhälle. I grundlagstexter, idéhistoria och politisk teori finns många uttalanden och argument kring yttrandefriheten som grundläggande värde för en demokratisk rättsstat.

Varje demokratiskt system inrymmer värdekonflikter. Yttrandefriheten kolliderar med andra värden när principen ska genomföras i praktiken. Yttrandefriheten begränsas av hänsyn till personlig integritet och andra skyddsvärda intressen. Vid dessa avvägningar händer det ofta att yttrandefriheten hamnar som »god tvåa«. Det finns argument för att inskrän-

ka yttrandefriheten som i dag har brett stöd både bland väljare och bland politiker. Det bräckliga stödet för yttrandefriheten får ses mot bakgrund av att debatten om yttrandefrihetens grundläggande principer varit snäv och ytlig.

Behovet av en sådan principdebatt är särskilt stort eftersom de värdekonflikter som yttrandefriheten aktualiserar många gånger är svårlösta. Staten spelar här flera olika roller. Staten står som konstitutionell garant för rättsstat och medborgerliga fri- och rättigheter och svarar därigenom för det rättsliga skyddet för det fria ordet. Men staten sätter också gränser för yttrandefriheten och bestämmer om tystnadsplikt och sekretess. Staten ingriper dessutom indirekt i opinionsbildningen genom aktiva interventioner med syftet att främja värden som mångfald och kvalitet.

I dagens mediesamhälle är det framför allt mediernas arbetsmetoder och publiceringar som står i centrum för debatten om yttrandefrihetens gränser. Mediernas användning av yttrandefriheten aktualiserar några av de generella grundfrågor som är aktuella i alla demokratier, exempelvis om frihetens gränser och hur makt ska granskas. I internationellt perspektiv utmärker sig den nordiska mediemodellen genom en betydelsefull tidningsmarknad, aktiv kulturpolitik, icke-kommersiella och självständiga radio- och tv-bolag samt professionella journalister.

Sverige avviker från andra demokratier när det gäller den konstitutionella regleringen av »tryck- och yttrandefrihet«. Grundlagarna skiljer mellan olika slag av yttranden. Det generella skyddet för yttrandefriheten är internationellt sett jämförelsevis svagt. Däremot finns det, genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, en utförlig reglering av vissa medier.

Staten och det fria ordet

De svenska särdragen förklaras av historiska faktorer, särskilt frihetstidens arv. Tryckfrihetsförordningen 1766 var för den tiden unik och innebar att principerna om tryckfrihet och offentlighet tidigt fick en stark markering i Sverige. Därmed har tryckfrihetsförordningen också fått ett stort symbolvärde.

Men historien visar också hur lång vägen kan vara från allmänna principer till praktiskt förverkligande. Kampen för tryckfrihet och offentlighet blev en konfliktfylld och utdragen process. Envälde, indragningsmakt, konfiskationer och fängelsestraff ger handfasta belägg för att staten under olika skeden betraktat yttrandefrihetens användning med stor skepsis.

Även efter demokratins genombrott har staten vacklat inför yttrandefriheten. Nya medier har föranlett bekymmer, utredningar och regleringar. Radio, television, teledata, videoreklam, satelliter, kablar, internet och andra medieformer har under åren varit föremål för en lång rad debatter och beslut.

Särskilt stor möda har ägnats åt frågan hur nya medier ska ges ett grundlagsskydd som motsvarar tryckfrihetsförordningens skydd för tryckta skrifter. Först efter ett kvartssekel av utredningar och diskussioner bestämde riksdagen att införa en ny grundlag, yttrandefrihetsgrundlagen.

De senaste årtiondenas konflikter kring yttrandefrihetens reglering visar att debattläget ofta varit låst. Starka intressen har velat behålla dagens grundlagsreglering. Tryckfrihetsförordningens symbolkraft har fått väga tyngre än argument som utgår från konstitutionella principer och analyser av medieutvecklingen. Varje förslag om förändring av status quo framställs därför ofta som ett angrepp mot tryckfriheten.

Yttrandefrihetens rättsliga grunder och gränser

Yttrandefriheten i Sverige grundas dels på internationella konventioner, dels på landets grundlagar. Sverige avviker internationellt genom konstruktionen med fyra olika grundlagar, varav tre behandlar yttrandefriheten.

Regeringsformen anger att varje medborgare har yttrandefrihet och informationsfrihet, men samma grundlag anger också att dessa friheter kan inskränkas av olika skäl. Möjligheterna att inskränka yttrande- och informationsfrihet är vidsträckta och diffusa, varför det konstitutionella skyddet för medborgarnas allmänna yttrandefrihet måste bedömas som förhållandevis svagt.

Tryckta skrifter skyddas av tryckfrihetsförordningen, som bland annat omfattar offentlighetsprincip, censurförbud, etableringsfrihet, meddelarskydd, ensamansvar, särskild rättegångsordning med jury samt en särskild katalog över tryckfrihetsbrott. För vissa övriga medier, såsom radio, television, film och video, finns motsvarande regler i yttrandefrihetsgrundlagen, dock med några undantag. Censurförbudet gäller exempelvis inte film och etableringsfriheten är inskränkt för radio och television.

Denna lagstiftningsteknik leder till att grundlagarna är teknikberoende och detaljerade. Det framstår ofta som godtyckligt varför vissa yttrandeformer har starkare grundlagsskydd än andra. Med den snabba utvecklingen inom kommunikationstekniken blir det allt svårare att dra en gräns mellan medier och andra yttrandeformer. I takt med att medborgarna får ökade möjligheter att komma till tals blir det ett allt större problem för den demokratiska rättsstaten att den allmänna yttrandefriheten har så svagt grundlagsskydd.

Den teknikberoende och detaljerade grundlagsstiftningen medför en hög ändringsfrekvens. Eftersom grundlagarna anknyter till dagens medieteknik behöver paragraferna ofta aktualiseras. Konstitutionen blir därmed instabil, vilket står i

strid med det allmänna kravet på stabila och förutsebara rättsregler.

Det finns flera alternativ till dagens ordning. Den mest långtgående förändringen vore att samla de konstitutionella reglerna i en enda grundlag med ett starkare allmänt skydd för yttrandefriheten (alternativ A). Tekniskt sett är det fullt möjligt att inom denna ram bibehålla den svenska tryckfrihets-traditionens grundprinciper som censurförbud och meddelarskydd. En enda kortfattad och koncis grundlag skulle bidra till att stärka konstitutionens ställning i svenskt samhällsliv.

Ett mindre långtgående alternativ är att komplettera en samlad grundlag med en mer detaljerad medielag med ställning mellan grundlag och vanlig lag, som riksdagsordningen (alternativ B). Ännu en möjlighet vore att slå samman tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen till en samlad massmediegrundlag (alternativ C).

Status quo innebär att Sverige även i fortsättningen skulle ha fyra grundlagar, varav tre handlar om yttrandefriheten (alternativ D). Detta system har fungerat hjälpligt till dags dato, men i ett framtidsperspektiv synes det uppenbart att teknikberoendet och detaljeringsgraden leder till ökande problem. Allt större delar av det offentliga rummet riskerar att stå utanför reellt grundlagsskydd. Lagstiftningen får ökade svårigheter att hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen och med ett stigande antal gränsdragningsproblem sprider sig ovissheten om vilka yttrandeformer som faller inom det skyddade området.

Redigerande makt och självreglerande ansvar

Inom de rättsliga ramarna bör medborgare och medier ha frihet att själva bestämma hur de vill använda yttrandefriheten. Från maktsynpunkt är det i dag medieföretag, redaktioner och journalister som har störst betydelse för yttrandefrihetens användning.

Den redigerande makten bygger på mediernas möjligheter att prioritera och välja bort. Dessa val kan leda till självcensur och oavsedda biverkningar. Muhammedkarikatyrerna och andra fall visar att den redigerande makten kan få oerhört stora konsekvenser för individer, företag, myndigheter, organisationer och, inte minst, för medierna själva. I ett fritt samhälle är det medierna som väljer vilka hänsyn som de ska ta, och inte ta. Men kraven på insyn och debatt gäller också medierna. Journalister, redaktionsledare, utgivare och medieägare måste vara beredda att inför offentligheten argumentera för hur de resonerat inför en publicering och för hur de hanterar sin redigerande makt och sitt självreglerande ansvar.

Etiska spelregler bör ses som en del av mediernas redigerande makt och som ett värn mot politiska och kommersiella påtryckningar. De svenska spelreglerna för press, radio och tv är delvis föråldrade och illa anpassade till dagens och morgondagens medieverklighet. Dagens publicitetsregler präglas dessutom av en defensiv och delvis förbjudande inriktning. Men etiska regler skulle kunna användas som offensiva och positiva inslag i den redigerande maktens självreflektion och därmed stärka mediernas legitimitet.

I ett alltmer splittrat och komplext medielandskap måste man räkna med att vissa generella publicitetsregler kompletteras av olika slags riktlinjer och etikregler för enskilda företag, redaktioner och journalistkategorier. Sådana medieetiska ansvarssystem kan spela en stor roll för att hävda mediernas integritet och journalistisk kvalitet. Det finns här ett stort behov av nytänkande; idén om en journalistisk haverikommission är ett bidrag till en sådan debatt.

Framtidsperspektiv

Vi avslutar denna rapport med viss oro. Sverige kan i globalt perspektiv framstå som en idyll när det gäller demokrati och yttrandefrihet. Men demokratin får aldrig tas för given. När yttrandefriheten naggas i kanten krymper utrymmet för informationsförmedling, kritik, debatt och nytänkande. Det är en varningssignal att många riksdagsledamöter och stora delar av allmänheten är beredda att ytterligare inskränka tryckfriheten.

Yttrandefriheten i Sverige vilar på en grundlagsreglering som knappast är långsiktigt hållbar. Den kommunikationstekniska utvecklingen gör det både orimligt och omöjligt att avgränsa en krets av traditionella medier med särskilt privilegierat grundlagsskydd. Det finns varken principiella eller lagtekniska hinder för att stärka grundlagsskyddet för den allmänna yttrandefriheten och samtidigt vidmakthålla grundläggande principer som offentlighetsprincip, censurförbud och medelarskydd.

Inte heller mediernas självreglering i sin nuvarande form är långsiktigt hållbar. Svenska medier saknar i dag en gemensam etisk reglering. En statlig myndighet kontrollerar den journalistiska etiken i television och radio. De pressetiska reglerna formades under förutsättningar som ligger långt tillbaka i tiden och regelverket har blivit både svåröverskådligt och otillräckligt. Journalisternas yrkesetik granskas av en tämligen osynlig och tillbakadragen nämnd.

En bedömning av den framtida medieutvecklingen måste visserligen beakta teknologiska och institutionella aspekter, men den allra viktigaste förändringsfaktorn är medborgarna själva. Vad som på kort sikt kan framstå som problem för medieföretag och lagstiftare är egentligen ett positivt inslag i en långsiktig demokratisk utveckling. Medborgarna ställer ökade krav.

Kraven riktas inte minst mot de medieinstitutioner som alltjämt står för en betydande del av förmedlingen av nyheter

och annan information till allmänheten. Många medieföretag och redaktioner framstår för omvärlden som slutna och ovilliga att lyssna på kritik. Medierna står inför ett stort och ökande legitimitetsproblem. Hur medierna hanterar sin redigerande makt och sin etiska självreflektion är förvisso en intern fråga, men det är en intern fråga av »uppenbart allmänintresse«, för att citera mediebranschens egna spelregler.

Det är inte många år sedan som medborgaren i mediasammanhang var reducerad till rollen som passiv prenumerant, licensbetalare och lösnummerköpare samt, undantagsvis, som insändarskribent. Med internet och mobil teknik öppnas helt nya möjligheter för den enskilde medborgaren att själv medverka som aktiv deltagare i det offentliga rummet. Gränsen mellan medier och medborgare tenderar därmed att suddas ut.

De medietekniska förändringarna ger i ett långsiktigt demokratiperspektiv anledning till optimism. I takt med att medborgarna får tillgång till allt bättre kommunikationsmöjligheter ökar förutsättningarna att förverkliga frihetstidens och upplysningstankens dröm om alla medborgares fria meningsutbyte. Men det är ännu långt dit och under överskådlig tid kommer samhällets kommunikationssystem att präglas av de traditionella medierna. Det återstår därför att se om dagens lagstiftare och medieansvariga är beredda att ta sitt ansvar för att skapa de regelverk som krävs för att trygga den för demokrati så avgörande yttrandefriheten.