

2013-03-02

Johan Hirschfeldt

Tryckfrihet och yttrandefrihet i Sverige – i ett 250-årigt perspektiv¹

Mina damer och herrar! Vi är på rätt plats. Offentliga föreläsningar började här redan på frihetstiden i detta rum i Riddarhuset.

1. Konstnärlig frihet är vidsträckt men har sina gränser

Konstens frihet är ett centralt värde att försvara i ett gott samhälle men är det en frihet utan gränser? Det är nog en lika svår fråga som vad är konst?

”Märit”, Ing-Marie Erikssons roman från 1965, fälldes för förtal. Boken handlade om en förståndshandikappat flickas uppväxt i en liten by i Jämtland. En familj bosatt i byn, kände igen sig i boken. De ansåg att författaren kränkt dem genom att teckna ett nidporträtt av deras framlida mor. Eriksson hade ändrat grannarnas namn utom på ett ställe och hon hade i en intervju sagt: ”Jag kan bara skriva om sådant jag känner till, jag kan inte konstruera.” I domskälen skrev hovrätten:

För att författarens yttrandefrihet vid skildring av verkliga personer skall kunna ges företräde framför den enskilde individens krav på att icke utsättas för andra missaktning fordras i första hand att författaren har starka skäl att skriva så verklighetstroget att

¹ Jag har här med något undantag inte fört in referenser. Det beror på att anförandet i huvudsak går tillbaka på en artikel som jag tidigare publicerat och där referenserna återfinns, se Den återerövrade tryckfriheten 1809 i Maktbalans och kontrollmakt, 1809 års händelser, ideer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv, Sveriges riksdag, Stockholm, 2009. Se även Hans Gunnar Axbergers artikel Justititeombudsmannen, tryckfriheten och maktindelningen i samma arbete.

identitet uppkommer mellan verkets person och verkligheten. Sådana skäl torde sällan föreligga. Författaren måste antagas ha förmåga att införa sådana fiktiva element att identifikationen upphäves utan att fördenskull syftet med verket eller dess konstnärliga kvalitet äventyras.

Ing-Marie Eriksson dömdes till böter och skadestånd. Hon valde att avstå från juryprövning trots att det var ett tryckfrihetsmål och hade varit förmånligare (dvs. det var en yrkesdomare och vanliga nämndemän i tingsrätten. Hade det varit jury så hade den måst fälla för att målet skulle kunna gå vidare till högre instans och hade den fällt skulle ändå yrkesdomarna kunnat fria).

Högsta domstolen kom inte att pröva målet. I ett senare mål, Hustlermålet, med snuskiga tecknade karikatyror av kända politiker ansåg domstolen att bilderna var ägnade att utsätta avbildade politikerna för andra missaktning och det dömdes för förtal.

Någon prövning av filmen Call Girl blir det nu troligen inte. Hade en jury friat i det mål, enligt yttrandefrihetsgrundlagen, det hade blivit fråga om åtal väcktes? Skulle det hålla för försvaret att påstå att fråga är om fiktion? Bör det finnas utrymme för att vid filmskapande illustrera sin tes genom att påstå eller ge intryck av att en identifierbar person begått sexualbrott eller andra övergrepp?

Det är viktigt att gå långt för att skydda konstens frihet. Tanken att åtala en tidning för att den återger Lars Vilks Muhammedkarikatyror är främmande för de flesta av vårt lands publicister och jurister. Mangamålet om japanska serieteckningar ledde till diskussion om gränserna för vad som är barnpornografi.

Ett helt annat spår. Hur ska vi få veta något om förhållandena i äldrevården? Möjligheten till insyn för allmänheten och media i dokumenten skiljer sig beroende på driftform: kommun, bolag med bestämmande kommunalt inflytande eller privat anordnare. Det kommunalt anställda vårdbiträdets yttrandefrihet skyddas av meddelarfriheten och arbetsgivaren förbjuds att angripa biträdet med repressalier. De reglerna och offentlighetsprincipen står inskrivna i en av våra fyra grundlagar, tryckfrihetsförordningen, som alltså är en del av vår konstitution.

När vi talar om dessa frågor rör vi oss på det konstitutionella området av juridiken. Yttrandefriheten i tryckta skrifter, film, radioprogram och vissa webbtjänster skyddas i grundlag.

En konstinstallation i ett videogram och en tryckt affisch omfattas av grundlagsskyddet, medan en teaterföreställning och en målad tavla faller utanför. För dem gäller vanliga ansvarsregler i brottsbalken och begreppet ansvarig utgivare finns inte. Friheten för de konstformerna kommer jag inte ta upp här och inte heller problemen kring näthat eller globaliseringens effekter.

Jag avgränsar mig till de områden som skyddas konstitutionellt i TF och YGL och tycker att ett historiskt perspektiv här är helt centralt för förståelsen.

2. Tryckfriheten - en 1700-talsidé och ett konstitutionellt grundvärde

Tryckfrihet handlar om både politik och juridik. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. Så inleds regeringsformen. När Sverige anslöt sig till EU underströk Konstitutionsutskottet (KU) också den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statskick. KU pekade då särskilt på offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarssystemet och andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). KU menade att för att överlåta beslutanderätt på dessa områden så fordras att Sverige skulle ändra sin grundlag. Det har vi inte behövt göra ännu och därmed har vi heller här ännu inte överlåtit någon kompetens till EU på dessa punkter. Man kan säga att KU här betonade att dessa principer hör till kärnvärdena i det svenska konstitutionella arvet. Och faktiskt, de går direkt tillbaka på tryckfrihetsförordningarna från 1766 och 1810!

Det är förstås viktigt att de här reglerna står detaljerat utformade i grundlag. Börjar vi, som Göran Lambertz men inte parlamentarikerna, i den senaste Yttrandefrihetsutredningen² önskade göra, förändra på

² Se SOU 2012:55 En översyn av tryck- och yttrandefriheten.

dessa punkter i grundlagarna (i det i och för sig goda syftet att göra dem ”teknikneutrala”) så öppnar vi lättare för EU att ifrågasätta hela konstruktionen. Utan ett tydligt försvar kan vi få ge upp den.

Det var Anders Chydenius, präst och riksdagsman från Österbotten, och de frihetstida yngre mössorna som är skapare av världens första tryckfrihetslag på grundlagsnivå som inte bara *proklamerade* tryckfrihet utan också upprättade ett *system* för att rättsligt säkerställa tryckfriheten. Och då förverkligades också mössornas alldeles egna idé: offentlighetsprincipen. Detta skedde år 1766.

Struensee i Danmark gick längre ett par år senare och införde total tryckfrihet där men det öppnade för propaganda också mot honom och han föll på eget grepp efter två år.

England var allra först med att avskaffa censuren. Det skedde redan 1695. Eftersom England inte har någon skriven konstitution så åberopar David Cameron än idag, mot Levesonkommissionens förslag, 1695 års beslut som grund för att inte idag lagreglera den brittiska pressen.

Chydenius hade ett par föregångare, den engelskorienterade mössan Anders Nordencrantz, som skrev om tryckfriheten i ”Oförgripliga tankar om frihet i bruk av förnuft, pennor och tryck”. En annan föregångare var också från Finland, Linnélärjungen Peter Forsskål. Han skrev 1759 i sina Tankar om borgerliga friheten. ”Skrivfrihet uppdriver vetenskaperna till sin höjd, röjer alla skadliga författningar, tyglar alla ämbetsmäns orättvisa och är regeringens tryggaste försvar i ett fritt rike. Ty det gör menigheten kär i ett sådant regeringssätt.” Det är bättre att menigheten får ”yttra sitt missnöje med pennor än med andra geväer”. Friheten måste därför försvaras med frihet. Och i en besvärsskrift varierar han temat: ”Tvenne vägar äro att avböja skadeliga följder av missnöje. Den ena fordrar bläck, den andra blod.” Forsskåls text godkändes först av censorn men konfiskerades sedan och drogs in.

Ett år senare, vid 1760 års riksdag, väcktes tryckfrihetsfrågan av just Anders Nordencrantz. Saken utreddes i ”den stora specialdeputationen”. Där kom man rätt snart fram till en princip om offentlighet för myndigheternas handlingar. Man hade svårare att hantera tryckfrihet och censur. Men marken var nu förberedd och saken kom upp igen vid 1765-66 års riksdag. Anders Chydenius namn är starkt förknippat med

förarbetet till 1766 års TF. Han avvisade kraftfullt censuren och i förordade att boktryckarna i stället skulle få ta ett rättsligt ansvar. Chydenius betonade att meddelade erfarenheter och upplysningar så småningom bereder insikter, ljus och kunskaper och att det säkraste medlet till detta är ”frihet i pennor och tryck”. Avsikten var enligt Chydenius att intensifiera ”folkets” kamp mot fåväldet genom att öka möjligheterna till övervakning av regering och ämbetsmän samt även av ständerna och enskilda riksdagsmän. Genom Chydenius insats fick vi offentlighetsprincipen som skapade förutsättningar för den allmänna opinionen att delta i övervakningen av statens styrelse och förvaltning.

Det var fler finländare än Forsskål och Chydenius som engagerade sig i frågan. De begränsades av det botteniska handelstvånget som fordrade omlastning i svenska hamnar. Forskarna ser här ett periferiargument: Saknade man förankring hos de inflytelserika politiska och ekonomiska intressena i rikets centrum och huvudstad var man på ett helt annat sätt beroende av öppenhet och fri tillgång till information för att alls kunna spela någon politiskt eller ekonomisk roll. Man var maktlös om man var utestängd genom den mur av sekretess som omgärdade de viktigaste besluten.³

Här står alltså det fördemokratiska Sverige-Finland med sin förstfödsrätt till en konstitutionellt reglerad tryckfrihet och den unika idén att koppla ihop denna med en offentlighetsprincip beträffande tillgången till allmänna handlingar.

Tryckfrihetsförordningen stannade inte vid att slå fast principer utan den innehöll också straffbestämmelserna och processordningen på området. Allt detta låg på grundlagsnivå. Inget i hela detta regelverk skulle kunna ändras. Ett grundlagsbegrepp: grundlag beslutas genom två riksdagsbeslut med mellanliggande val – fördes samtidigt in av mössorna. Samma regel gäller idag.

1766 års tryckfrihetsförordning karaktäriseras av sitt uttryckliga syfte:

”den stora båtnad allmänheten av en rättskaffens skriv- och tryckfrihet tillflyter i det *en obehindrad inbördes upplysning uti*

³ Till det här avsnittet se Anders Chydenius, Samlade skrifter. Band 1, 1751 – 1765, Stockholm 2012, Kommentarer s. 372 ff.

varjehanda nyttiga ämnen icke allenast länder till vetenskapers och goda slöjders uppodling och utspridande, utan ock giver en var av undersåtarna ymnigare tillfälle att dess bättre känna och värdera ett visligen inrättat regeringssätt; ävensom ock denna frihet bör anses för ett av de bästa hjälpmedel till sedernas förbättring och laglydnadens befrämjande, då missbruk och olagligheter genom trycket bliva för allmänhetens ögon ådagalagda.”

1766 års tryckfrihetsförordning präglas närmare av sju viktiga element:

1. Den är en grundlag.
2. Där finns ett censurförbud (utom för det teleologiska området och bokimporten).
3. Det krävs domstolsprövning för ett ingripande. Den polisiärt inriktade kontrollen kopplad till censuren upphörde.
4. Det gäller en exklusivitetsprincip. Prövningen av missbruk skulle ske utifrån en särskild preciserad brottskatalog som var intagen i själva tryckfrihetsförordningen, som tog över och uteslöt tillämpning av annan lag.
5. I TF uttrycktes också legalitetsprincipen: Det som tydligt stadgats om vad som i skrivande och tryck är förbjudet får ingen utom dess bokstavliga innehåll på något sätt draga eller förtyda, utan bör allt vad däremot icke klarligen strider, anses lovgivet att skriva och trycka på vad språk eller uti vad skrivart det kan vara författat.
6. Det fanns en ansvarskedja och författaren kunde vara anonym och boktryckaren fick ta ansvaret. Detta kan ses som embryot till det ensamansvar för utgivare av periodisk skrift som fördes in 1810 och som sedan blivit en kärnpunkt för ansvarigutgivarsystemet i dagens TF och YGL.
7. Här finns offentlighetsprincipen (= en rätt att få ut handlingar för att trycka dem) – och nu blir jag utförligare. I själva verket var offentlighetsprincipens sammanvävning med tryckfriheten kärnan i förordningen. De yngre mössorna skulle nu kunna öppet kritisera hattarnas tidigare politik och publicera graverande material från det tidigare statstyret. Det var inte tanke- och

yttrandefriheten genom tryckfriheten i sig som var det viktigaste. Den kan man se som en nödvändig förutsättning för att ge utrymme för att med stöd av offentligheten påverka landets styrelse och utveckling. Det centrala är möjligheten till granskning och offentligt samtal. Tryckfriheten fick man så att säga på köpet. Tryckfrihetsförordningen innehöll mycket detaljerade bestämmelser med en utförlig uppräkningslista av alla de handlingar som offentlighetsprincipen faktiskt skulle omfatta. Det gällde bl.a. rättegångshandlingar och domar samt olika typer av beslut. Rätten att trycka av dessa handlingar gällde både sådant som hörde till förfluten tid och sådant som var under handläggning. Också handlingar som kom in från enskilda till myndigheterna omfattades. Även omröstningsprotokollen från domstolarna och kollegierna skulle vara tillgängliga. Vidare omfattades riksrådets och ständernas handlingar, ja även kungens diktamina. Utrikespolitiska handlingar av hemlig natur undantogs dock. Uppräkningarna av vilka typer av handlingar som kunde tryckas ger en bild av tryckfrihetsförordningens kasuistiska utformning (dvs. de särskilda fallen preciserades). Just denna teknik har senare många gånger kritiserats. Men den har också av tryckfrihetens anhängare setts som central i värdet mot inskränkningar i tryckfrihet och offentlighet. Än idag är denna utformning karaktäristisk för den svenska tryckfrihets- och sekretesslagstiftningen. Någon skyldighet att trycka av handlingarna i dess helhet stadgades inte. Den enskilde fick inte belastas med att begära att få ut mer än han själv önskade och fann behövligt. På anmälan borde handlingarna genast utlämnas till envar. Den ämbetsman som vägrade utlämnande gjorde detta under fullt tjänsteansvar och vid risk av förlust av ämbetet. Vidare skulle den enskilde "uti alla arkiver fri tillgång lämnas att sådana handlingar få avskriva på platsen eller utbekomma i bevitnad avskrift och det vid samma tjänsteansvar som nyss nämnts".

1766 års tryckfrihetsförordning kom att upphävas av Gustav III. Men tillämpningen av den hade börjat medföra svårigheter redan under frihetstiden. Mössorna fick snart smaka på sin egen medicin när hattarna publicerade sin kritik mot mössregimen. Att tillämpa offentlighetsprincipen enligt grundlagen blev för mycket för rådet som

lät hemlighålla beslut utan lagstöd. När en tidning innehöll uppgifter om att det ytterst viktiga sillfisket i Bohuslän hade slagit fel och fiskens kvalitet blivit låg så ingrep rådet och ville att Kommerskollegiet skulle ingripa med censur i den svenska exporthandelns intresse.

3. Den gustavianska tiden

Under perioden 1766 över Gustav III och järnåren till 1809 förföll en hel del av det som kom till 1766 även om Gustav III skröt för Voltaire om sina insatser på området. Den intressanta danska utvecklingen från Struensee och framåt skulle också vara värd att stanna upp inför liksom den diskussion som Thorild, Kellgren, af Rosenstein, Järta, de båda Silverstolparna och Leopold förde kring bland annat tryck- och yttrandefrihet särskilt under 1790-talet. Den senare, revolutionsgeneralen Adlersparre, upplät då sin tidskrift *Läsning i blandade ämnen*, av de samhällsbevarande krafterna kallad ”*Läsning i brännbara ämnen*”, till Leopold som tog upp frågan om tryckfrihetens gränser i en artikel.

Och Leopold skriver 1799: Yttrandefriheten är den borgerliga frihetens tryggaste beskydd. Ett folk som har andra friheter men saknar yttrandefriheten har den blott till låns av godheten.

4. Effekterna av statsvälvningen 1809

Tio år senare fick tryckfriheten och offentlighetsprincipen på nytt en central ställning i det svenska konstitutionella systemet. Det berodde på ett lyckokast. Våren 1809 öppnades ”a window of opportunity” som 1809 års grundlagsfäder utnyttjade. Det fanns en viktig rättslig förebild i tryckfrihetsförordningen från frihetstidens slut. I april 1809 proklamerades tryckfrihet, massor av broschyrer välldes fram, regeringen tillsatte en tryckfrihetsutredning och riksdagen tog tillfället att grundlagsfästa tryckfriheten och offentlighetsprincipen i § 86 i den nya regeringsformen. Ett problem var dock vilken rättslig status en tryckfrihetsförordning med närmare bestämmelser skulle ges. Frågan om tryckfrihetens gränser och därmed tryckfrihetens egentliga utrymme stod fortfarande öppen. Var det egentligen en grundlagsfråga?

Saken upptog grundlagsfäderna på våren 1809. Vi vet av anteckningar att Hans Järta frågar: Hur vitt må tryckfrihetens sträcka sig? Huru bevaras? Och A. G. Silverstolpe svarar i sin berömda broschyr ”Vad synes allmänna opinionen önska till en, nu möjlig förbättring av svenska statsförfattningen?:

Att, till opinionens upplysande och beredande, tryckfriheten till en viss utvidgad, men bestämd grad, må i själva grundlagen ovillkorligen stadgas.”

Enligt Silverstolpe måste alltså frågan om tryckfrihetens gränser tas upp i grundlag. Detta uttalande knyter an till traditionen från 1766 års TF och ligger också helt i linje med den fortsatta svenska författningsutvecklingen. Det är alltså en *grundbult* även för dagens konstitutionella reglering.

Silverstolpe skiljer på den *allmänna* opinionen (= den stora pluraliteten av tänkesätten i landet) och den *upplysta* opinionen (= en upplyst minoritet). Den upplysta opinionen vill omskapa konstitutionen från grunden men måste ta hänsyn till den allmänna opinionens försiktigare synsätt. Silverstolpe blir med detta realistiska perspektiv modererande i författningsfrågan men har också särskilt starka skäl att sätta frågan om tryckfrihet och offentlighet i centrum. Det är efter dessa linjer han också argumenterar i KU.

I KU:s memorial till regeringsformen från juni 1809 utvecklades den ideologiska grunden i tryckfrihetsfrågan. Den berömda presentationen av de styrande, lagstiftande och dömande makterna föregås där av några reflexioner kring sammanhanget mellan opinion och författning. Där sägs att författningen på en gång skapar, förutsätter och stärker ”*ett allmänt tänkesätt*”. Detta tänkesätt utvecklar och stöder sedan författningen i sig.

KU menar i memorialet att det inte krävs stora förändringar men att konstitutionen skall vila på de former som verkar i den och som befästs av ”en allmän nationalkraft” som finns i dessa former. Denna kraft uppkommer av friheten att tänka och yttra sig över nationens stora angelägenheter och att se dessa framställda till varje medborgares kännedom och omdöme. KU är övertygat om att en sann medborgerlig anda inte länge skall saknas hos ett

ursprungligen fritt och manligt folk, som njuter en under grundlagens helgd skyddad tryckfrihet och vars regerings ärenden offentligen behandlas och granskas.

Det här visar vilken stor vikt för hela författningsbygget som KU fäste vid den funktion som tryckfriheten och offentlighetsprincipen skulle utöva för att stärka samhällsandan och vidareutveckla konstitutionen.

Utskottets förslag till § 86 regeringsformen antogs av ständerna utan ändring och utan mera ingående diskussion. Det viktiga första ledet av texten lyder:

Med tryckfrihet förstås varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.

Sedan följer en andra mening om offentlighetsprincipen. Den närmare innebörden av den kom sedan att preciseras i 1810 års tryckfrihetsförordning som också den hörde till grundlagarna. Det skrev man in i en särskild paragraf i RF.

Här återställdes alltså den frihetstida ordningen att tryckfriheten och offentlighetsprincipen ska regleras i grundlag.

Med förbudet ”mot i förväg lagda hinder” avses förbud mot censur, privilegier och en rätt till anonymitet. Det är inte som under den gustavianska tiden administrativa myndigheter som i praktiken ska styra på området utan tryckfriheten ska utövas under ett ansvar som prövas i domstol. Legalitetsprincipen blir härmed erkänd på detta viktiga område. Ansvar ska bara kunna utkrävas när skriftens innehåll utgör ett brott mot preciserade lagbestämmelser. I dessa lagbestämmelser ska en viktig intresseavvägning göras mellan syftet att bevara allmänt lugn och att tillgodose allmän upplysning.

Ett olöst problem som man sköt framför sig gällde frågan om behovet av en teologisk censur som prästeståndet drev.

5. 1810 gick man vidare med en särskild TF

Först på hösten 1809 och under året därpå tog KU och riksdagen närmare tag i den kvarstående lagstiftningsuppgiften – att rättsligt fylla ut den nya konstitutionella principen i en ny grundlag, det som blev 1810 års TF. I det förarbetet mötte svårigheter. Vilka motstående intressen skulle beaktas och hur? Det gällde att precisera tryckfrihetens gränser och därmed dess närmare innehåll.

Lagtekniskt blev 1810 års TF inte någon särskilt högtstående produkt men den konstitutionella idén om en detaljerad grundlag om tryckfrihet och offentlighetsprincipen är här det centrala. Två formuleringar från 1810 som lever kvar idag är dock värda att nämna.

För det första försökte man begränsa smakdomandet och ge en vid ram för tryckfriheten och dess ändamål genom att stadga att det enligt grunderna för tryckfriheten och med undantag för de stadgade brotten skulle ”stå varje författare fritt, att över allt vad som är eller kan bli föremål för mänsklig kunskap genom tryck kungöra sina tankar”.

Den texten kompletterades 1949 med att uttrycket ”till säkerställande av ett fritt meningsutbyte” lades till (jfr 1766 års uttrycksätt ”obehindrad inbördes upplysning”). Man kan säga att tryckfrihetens *politiska* funktion på nytt här särskilt betonades. Den nu gällande formuleringen i 1 kap. 1 § andra stycket TF lyder:

I överensstämmelse med de i första stycket angivna grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning meddelade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift uttrycka sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

För det andra förde man i 1810 års TF in en s.k. instruktion. Den var och har förblivit ett viktigt instrument för att begränsa utrymmet för en alltför hård tillämpning eller i värsta fall ett tryckfrihetsfientligt godtycke. Bestämmelsen i instruktionen åberopas ofta som argument för en tryckfrihetsvänlig tolkning av straffbestämmelserna i TF. Det

kan man se än idag i Justitiekanslerns beslut och i domstolarnas domskäl.

Instruktionen står nu i 1 kap. 4 § TF och är med små ändringar samma text som 1810:

Envar, vilken blivit förtrott att döma över missbruk av tryckfriheten eller eljest vaka över denna förordnings efterlevnad, bör därvid städse hava i åtanke att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick, alltid fästa sin uppmärksamhet mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet samt i tvivelsmål hellre fria än fälla.

Så det var en viktig grund som på nytt lades åren 1809-10.

6. Vinden vänder

Men redan sju månader senare på hösten 1810 vände vinden.

I oktober 1810 uttalade KU att utskottet inte ville ”fördölja, att tidens omständigheter och en redan vunnen obehaglig erfarenhet, det författare icke alltid rätt förstått bruka den frihet lagarna dem förunna” gett anledning till granskningar. Ständerna hade 1809, enligt KU, livade av liberala grundsatser och ett rent nit för sanning och upplysning inte haft anledning att befara det missbruk man nu fått.

Arbetet med en revision av TF inleddes. Vid 1812 års riksdag lades en proposition om ändringar i 1810 års TF med bl.a. indragningsmakten, dvs. en rätt för regeringen att i administrativ ordning dra in periodiska skrifter med förlust av framtida utgivningsrätt eller alltså en sorts censur, (tänk på Hiertas Aftonbladet!). Man avsåg att åstadkomma det rättsliga utrymmet för denna nyordning genom en liten samtidigt gjord justering i TF. I ingressen till 1810 års TF hade tryckfriheten definierats som en varje svensk man tillkommande ”rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter”. I denna text insköts nu 1812 fyra ord så att tryckfriheten kom att bestå i ”rättighet att, utan några av den offentliga makten, i förväg lagda, *av tryckfrihetsförordningen ej föreskrivna*, hinder, utgiva skrifter” (kurs. här). – Den formuleringen skulle öppna för censur.

Man förbisåg dock att denna ordning stred direkt mot motsvarande ordalag i § 86 RF. Den paragrafen föreslogs inte ändrad. De fyra ord som fördes in i texten stod kvar även sedan indragningsmakten upphävdes 1844. De fick dramatisk betydelse under det andra världskriget. Genom två riksdagsbeslut, 1940 och 1941 togs de här fyra orden också in i motsvarande text i § 86 RF. Sedan kunde riksdagen föra in en censurregel i TF (om förhandscensur i krig och krigsfara och fortsatt utgivningsförbud). Den restriktiva presspolitiken under andra världskriget omfattade även konstitutionellt sett ifrågasatta åtgärder: beslag, konfiskationer utan rättegång och det s.k. transportförbudet. Censurlagen avskaffades genom två riksdagsbeslut, 1944 och 1945.

7. Försöken att avskaffa TF som grundlag

Åter till 1812 års TF som alltså var inkonstitutionell men kom ändå att gälla fram till modern tid. Man försökte försvaga tryckfrihetsregleringen ytterligare genom att upprepade försök under 1800-talet gjordes att avskaffa lagstiftningens grundlagsstatus.

Redan 1812 hade Carl Gustaf Leopold, som deltog i och ansetts som primus motor i tryckfrihetsutredningens arbete, satt TF:s grundlagsstatus i fråga. I ett brev skrev han ångerfullt:

Tryckfrihetsförordningen borde aldrig vara grundlag. Till denna sistnämnda, borde klart höra den enda § som därom finns i själva regeringsformen. Allt det andra är, kan och bör vara intet annat än en simpel Police-Statga, föränderlig efter erfarenhetens lärdomar, utan formaliteten av uppskov till ny riksdag...

Han fick gudskelov inte rätt. Vid 1856 års riksdag föreslog dock regeringen i en proposition att TF skulle fråntas sin grundlagsstatus och bli en vanlig lag, som alltså lättare skulle kunna ändras. Förslaget röstades ned i alla fyra stånden. Särskilt i bondeståndet var kritiken mot förslaget värtalig och massiv:

Våra grundlagars sol och samhällets ljus fick inte utsläckas. – Förslaget borde med avsky läggas avsides till handlingarna.

Bönderna pekade särskilt på vikten att med tryckfriheten hålla kontroll över ämbets- och tjänstemän. Bönderna ville inte lämna över

bestämmanderätten till andra delar av representationen, riksdagens andra tre stånd ansåg de huvudsakligen bestod av just ämbets- och tjänstemän.

Här markerade bönderna offentlighetsprincipens särskilda betydelse som ett led i tryckfriheten. De hade rätt.

8. JO:s stora betydelse

Särskilt JO:s tillsynsverksamhet fick redan på 1800-talet en stor betydelse för att utveckla och klargöra den närmare innebörden av offentlighetsprincipen. Därmed gavs förutsättningar för en modern journalistisk granskning i Sverige. Några exempel:

1. 1840 åtalade JO presidenten i Statskontoret på anmälan av huvudredaktören för *Dagligt Allehanda*. Genom den fällande domen i Högsta domstolen lades fast att offentlighetsprincipen innefattar en rätt för en medborgare att ta del av diariéer och register över ärenden och att den som begär att få ut information om ett ämne inte behöver precisera närmare vilken handling som söks. (Jfr begreppet ”dagens post”)
2. 1902 anmälde Publicistklubbens styrelse till JO det som kom att kallas för Mohedaaffären. En soldat hade straffats disciplinärt sedan han efter förhör inför en major hade erkänt sig vara författaren till en artikel i en tidning. Majoren dömdes efter JO:s åtal i Högsta domstolen för tjänstefel. Det disciplinära straffet var alltså en repressalie som saknade lagstöd. Skulle någon straffas för texten var det ansvarige utgivaren som hade ensamansvar.
3. I 1914 års ämbetsberättelse redogjorde JO för Dagens Nyheters ”ämbetsverksreporters” anmälan mot registratören i Civildepartementet. Denne knäckte extra hos Svenska Dagbladet med notiser om inkomna handlingar. Samtidigt lät han bli att registrera in handlingarna utan gömde dem för DN i sina skrivbordslådor. DN:s anmälan är sarkastisk och återges av JO som var mycket kritisk och menade att ”betydande hinder” för utlämnande till DN inte fanns och krävde att Civildepartementet ändrade sina rutiner.
4. JO utvecklade också i flera ärenden begreppet ”dagens post” och principen om ett förbud att efterforska källa och meddelarfriheten.

Anonymitetsskyddet förtydligades sedan i 1949 års TF, medan efterforskningsförbudet kodifierades i TF först 1979

9. Avslutning: TF och YGL bör förbli starka och det fordrar att tryck- och yttrandefriheten diskuteras och medborgarna gör bruk av den

Våren 1809 ägde det rum en konstitutionell revolution i Sverige – inte minst när det gäller tryckfriheten. Det finns goda skäl att anta att dagens svenska tryckfrihets- och yttrandefrihetsreglering och därmed grundvalen för den moderna tankefriheten i vårt land hade varit betydligt svagare om inte 1809 års män varit väl förberedda och snabbt passat på det unika tillfälle som situationen gav. Hade grunden till dagens tryckfrihetsrätt lagts år 1812 i stället för år 1809 – 1810 hade den nog sett mycket annorlunda ut.

Vi bör komma ihåg att bakom denna unika grundlagsreglering ligger Anders Chydenius´ och de yngre mössornas nyskapande idéer samt 1809 års mäns krav på och förhoppningar om en upplyst opinions gynnsamma verkningar. De hade själva levt under obehaget av det gamla tvånget. De menade att en av anledningarna till styrelsens misstag och de olyckor som senast övergått riket var att folkets röst inte fått göra sig hörd. Framför allt ansåg de att tryckfriheten och offentlighet var den bästa garantin för allmän rätt och enskild frihet.

Även idag skrivs det viktiga, resonerande texter om tryck- och yttrandefrihet. Ibland fångar en sådan text upp det bästa i den tradition som jag här har behandlat. Idealen formuleras så att texten talar till oss i modern språkdräkt och med stor kraft. I Yttrandefrihetsutredningens betänkande Värna yttrandefriheten från 1983 finns en sådan text om den odelbara yttrandefrihetens villkor. Jag citerar:

Man tänker mest på yttrandefriheten och känner starkast för den när man erövrar den eller har förlorat den. När man har den uppfattas den som självklar och sysselsätter inte särskilt mycket vare sig tanke eller känsla.

Men det är då som man har möjligheterna att trygga yttrandefriheten och vidareutveckla skyddet för den. Det är också då som man riskerar att brista i vaksamhet inför sådana

förskjutningar i tänkesätt, paragrafer eller praxis som kan försvaga den.

Yttrandefriheten framstår inte som något medgivande från en mer eller mindre entusiastisk överhet, som väl- eller motvilligt har upplåtit ett noga avgränsat område för dess utövande och förväntas justera gränserna beroende på hur medborgarna handskas med gåvan. Snarare upplevs den som en rättighet som medborgarna tillerkänner – eller erkänner hos – varann, att utövas ute på det öppna fältet i ett möte mellan åsikts- och smakriktningar.

Den här argumentationen liknar ju närmast en naturrättslig föreställning om att ”det goda” inte behöver någon närmare motivering.

Så är det dock inte. Vi står i våra dagar hela tiden inför nya och svårlösta frågor kring tryck- och yttrandefriheten och de intressen som står däremot. Det gäller problemen kring den teknikberoende utformningen av TF och YGL. Det finns några processregler som kan leda till otillfredsställande kortslutningar i systemet. Så länge våra grundlagsregler är oförändrade står de säkrare mot EU-rättens genomslag men vad händer om vi börjar ändra våra grundlagsregler, då måste vi väl anpassa dem till EU-rätten? Idag kräver Europakonventionen att det görs en intresseavvägning mellan å ena sidan tryck- och yttrandefriheten skyddad i art. 10 och å andra sidan skyddet för privat- och familjelivet i art. 8? Här är dagens svenska grundlagsreglering som jag ser det i behov av någon form av korrigerande. Annars riskerar vi fällningar i domstolen i Strasbourg. Den domstolen kräver av oss att vi i våra domstolar är beredda att i tryckfrihetsmål öppet och utförligt i domskälen diskutera hur avvägningen mellan dessa båda sidor av saken ska göras. Men våra bestämmelser om förtal måste sannolikt kompletteras med bestämmelser till ytterligare skydd för privatlivet.

De försök som i början av 2000-talet har gjorts för att radikalt minska den konstitutionella grunden på området genom att ”montera ned” TF och YGL och de närmare reglernas grundlagskaraktär har nu bemötts kraftigt och enhälligt av parlamentarikerna i Yttrandefrihetsutredningen. Detta har också vunnit mycket stöd av remissopinionen. Det kan nu bli

en del mindre tekniska ändringar inte mer. Vi får se vad riksdagarna gör dels före, dels efter 2014 års val om det inte dröjer till efter 2018 års val.

Yngre mössor och 1809 års män tittar ner på oss, flera av dem från väggarna i det här rummet, och skulle gilla att vi för en diskussion om de här frågorna. De var dom som hittade på de sega strukturer som kännetecknar vårt system för tryck- och yttrandefrihet.