



Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Distr.: Allmänt
12 september 2011

Original: Engelska

Kommittén för de mänskliga rättigheterna

102:a sessionen

Genève, 11–29 juli 2011

Allmän kommentar nr 34

Artikel 19: Åsikts- och yttrandefrihet

Allmänna anmärkningar

1. Denna allmänna kommentar ersätter den allmänna kommentaren nr 10 (nittonde sessionen).
2. Åsikts- och yttrandefrihet är oundgängliga förutsättningar för människans fulla utveckling. De är avgörande för alla samhällen.¹ De utgör en grundsten för alla fria och demokratiska samhällen. De två friheterna är nära besläktade, där yttrandefriheten är motorn för utbytet och utvecklingen av åsikter.
3. Yttrandefriheten är ett nödvändigt villkor för förverkligandet av principerna om insyn och ansvarsutkrävande som i sin tur är avgörande för främjandet och skyddet av de mänskliga rättigheterna.
4. Andra artiklarna som innehåller garantier för åsikts- och/eller yttrandefrihet är artiklarna 18, 17, 25 och 27. Åsikts- och yttrandefriheten utgör en grund för det fulla åtnjutandet av ett brett spektrum av andra mänskliga rättigheter. Exempelvis är yttrandefriheten en integrerad del av åtnjutandet av rätten till mötes- och föreningsfrihet samt utövandet av rösträtten.
5. Med tanke på de särskilda villkoren i artikel 19, punkt 1, samt förhållandet mellan åsikt och tanke (artikel 18), skulle en reservation mot punkt 1 vara oförenlig med konventionens mål och syfte.² Dessutom, även om åsiktsfriheten inte är upptagen bland de rättigheter som inte får inskränkas i artikel 4 i konventionen, vill kommittén påminna om att ”det finns andra inslag i bestämmelserna i konventionen, som inte är upptagna i artikel 4,

¹ Se klagomålsförfarande nr 1173/2003, *Benhadj mot Algeriet*, synpunkter antagna den 20 juli 2007; nr 628/1995, *Park mot Republiken Korea*, synpunkter antagna den 5 juli 1996.

² Se kommitténs allmänna kommentar nr 24 (1994) om frågor rörande reservation mot ratificeringen eller anslutningen av konventionen eller de aktuellatilläggsprotokollen, eller i samband med deklARATIONERNA enligt artikel 41 i konventionen, *generalförsamlingens officiella protokoll, femtionde sessionen, tillägg nr 40*, vol. I (A/50/40 (vol. I)), bilaga V.

punkt 2, som enligt kommittén inte kan omfattas av en laglig inskränkning enligt artikel 4”.³ Åsiktsfrihet är ett sådant inslag, eftersom det aldrig kan vara nödvändigt att inskränka den i ett nödläge.⁴

6. Med tanke på förhållandet mellan yttrandefriheten och de andra rättigheterna i konventionen, även om reservationer till vissa inslag i artikel 19, punkt 2, kan vara godtagbara, skulle en allmän reservation mot rättigheterna i punkt 2 vara oförenlig med konventionens mål och syfte.⁵

7. Skyldigheten att respektera yttrande- och åsiktsfriheten är bindande för varje konventionsstat i sin helhet. Alla förvaltningsgrenar (verkställande, lagstiftande och rättslig) och andra allmänna eller statliga myndigheter, oavsett nivå – nationell, regional eller lokal – kan påta sig ansvaret för konventionsstaten.⁶ Detta ansvar kan, under vissa förhållanden, även gälla för konventionsstaten beträffande handlingar från halvstatliga enheter.⁷ Skyldigheten ålägger även konventionsstater att säkerställa att personer skyddas från handlingar från personer eller enheter som skulle inskränka utövandet av åsikts- och yttrandefriheten i den mån dessa konventionsrättigheter är tillämpliga mellan privatpersoner eller enheter.⁸

8. Konventionsstater åläggs att säkerställa att rättigheterna i artikel 19 i konventionen träder i kraft i statens inhemska lagstiftning på ett sätt som överensstämmer med kommitténs vägledning i sin allmänna kommentar nr 31 om karaktären på de allmänna rättsliga skyldigheter som åläggs konventionsstater. Det påminns om att konventionsstaterna ska tillhandahålla relevanta inhemska lagbestämmelser, administrativa rutiner och rättsbeslut till kommittén, i enlighet med de insända rapporterna enligt artikel 40, liksom relevant politisk nivå och andra sektorsspecifika förfaranden som rör de rättigheter som skyddas i artikel 19, med hänsyn till de frågor som diskuterats i denna allmänna kommentar. De ska även inkludera information om tillgängliga rättsmedel om dessa rättigheter kränks.

Åsiktsfrihet

9. Punkt 1 i artikel 19 kräver skydd av rätten att hysa åsikter utan ingripande. Detta är en rättighet som konventionen inte tillåter något undantag från eller inskränkning av. Åsiktsfriheten omfattar rätten att ändra en åsikt när och av vilken anledning som helst enligt personens fria val. Ingen får hindras i någon av rättigheterna i konventionen på grund av hans eller hennes faktiska, uppfattade eller förmodade åsikter. Alla typer av åsikter är skyddade, inklusive politiska, vetenskapliga, historiska, moraliska eller religiösa åsikter. Det är oförenligt med punkt 1 att kriminalisera en åsikt.⁹ Trakasserier, hot eller stigmatisering av en person, inklusive arrestering, frihetsberövande, åtal eller fängslande på grund av åsikter utgör en kränkning av artikel 19, punkt 1.¹⁰

³ Se kommitténs allmänna kommentar nr 29 (2001) om inskränkningar i nödlägen, punkt 13, *generalförsamlingens officiella protokoll, 56:e sessionen, tillägg nr 40* vol. I (A/56/40 (vol. I)), bilaga VI.

⁴ Allmän kommentar nr 29, punkt 11.

⁵ Allmän kommentar nr 24.

⁶ Se kommitténs allmänna kommentar nr 31 (2004) om karaktären på de allmänna rättsliga skyldigheter som åläggs konventionsstater, punkt 4, *generalförsamlingens officiella protokoll, 59:e sessionen, tillägg nr 40* vol. I (A/59/40 (vol. I)), bilaga III

⁷ Se klagomålsförfarande nr 61/1979, *Hertzberg et al. mot Finland*, synpunkter antogs den 2 april 1982.

⁸ Allmän kommentar nr 31, punkt 8; se klagomålsförfarande nr 633/1995, *Gauthier mot Kanada*, synpunkter antogs den 7 april 1999.

⁹ Se klagomålsförfarande nr 550/93, *Faurisson mot Frankrike*, synpunkter antogs den 8 november 1996.

¹⁰ Se klagomålsförfarande nr 157/1983, *Mpaka-Nsusu mot Zaire*, synpunkter antogs den 26 mars 1986; nr 414/1990, *Mika Miha mot Ekvatorialguinea*, synpunkter antagna den 8 juli 1994.

10. Alla slags försök att betvinga en åsikt eller frånvaron av åsikt är förbjudna.¹¹ Friheten att yttra sin åsikt omfattar av nödvändighet även friheten att inte yttra sin åsikt.

Yttrandefrihet

11. Punkt 2 ålägger konventionsstaterna att garantera rätten till yttrandefrihet, inklusive rätten att söka, motta och sprida alla slags uppgifter och idéer oberoende av territoriella gränser. Denna rätt inkluderar yttrande och mottagande av kommunikationer av alla slags idéer och åsikter som kan förmedlas till andra, om inget annat föreskrivs i artikel 19, punkt 3, och artikel 20.¹² Den omfattar politiska diskurser,¹³ kommentarer om privata¹⁴ och offentliga angelägenheter,¹⁵ valarbete,¹⁶ diskussioner om mänskliga rättigheter,¹⁷ journalistik,¹⁸ kulturella och konstnärliga uttryck,¹⁹ utbildning²⁰ och religiös diskurs.²¹ Den kan även inkludera kommersiell reklam. Räckvidden för punkt 2 omfattar även yttranden som kan uppfattas som djupt kränkande,²² även om sådana yttranden kan inskränkas i enlighet med bestämmelserna i artikel 19, punkt 3 och artikel 20.

12. Punkt 2 skyddar alla former av yttranden och medlen för dess spridning. Dessa former omfattar talat, skrivet och teckenspråk och icke-verbala uttryck som bilder och konstobjekt.²³ Uttrycksmedel inkluderar böcker, tidningar,²⁴ broschyrer,²⁵ affischer, banderoller,²⁶ kläder och rättsliga uppgifter.²⁷ De omfattar alla former av audiovisuella och elektroniska och internetbaserade uttrycksätt.

Yttrandefrihet och medier

13. En fri, o censurerad och obehindrad press eller andra medier är avgörande i alla samhällen för att garantera åsikts- och yttrandefrihet och åtnjutandet av andra rättigheter i konventionen. Den utgör en av hörnstenarna i det demokratiska samhället.²⁸ Konventionen omfattar en rätt för medier att motta information för att kunna utföra sin funktion.²⁹ Den fria förmedlingen av information och idéer om allmänna och politiska frågor bland medborgare, kandidater och valda representanter är väsentlig. Detta förutsätter en fri press och andra medier som kan kommentera politiska frågor utan censur eller inskränkningar och informera

¹¹ Se klagomålsförfarande nr 878/1999, *Kang mot Republiken Korea*, synpunkter antogs den 15 juli 2003.

¹² Se klagomålsförfaranden nr 359/1989 och 385/1989, *Ballantyne, Davidson och McIntyre mot Kanada*, synpunkter antogs den 18 oktober 1990.

¹³ Se klagomålsförfarande nr 414/1990, *Mika Miha mot Ekvatorialguinea*.

¹⁴ Se klagomålsförfarande nr 1189/2003, *Fernando mot Sri Lanka*, synpunkter antagna den 31 mars 2005.

¹⁵ Se klagomålsförfarande nr 1157/2003, *Coleman mot Australien*, synpunkter antogs den 17 juli 2006.

¹⁶ Slutsatser om Japan (CCPR/C/JPN/CO/5).

¹⁷ Se klagomålsförfarande nr 1022/2001, *Velichkin mot Vitryssland*, synpunkter antogs den 20 oktober 2005.

¹⁸ Se klagomålsförfarande nr 1334/2004, *Mavlonov och Sa'di mot Uzbekistan*, synpunkter antogs den 19 mars 2009.

¹⁹ Se klagomålsförfarande nr 926/2000, *Shin mot Republiken Korea*, synpunkter antogs den 16 mars 2004.

²⁰ Se klagomålsförfarande nr 736/97, *Ross mot Kanada*, synpunkter antogs den 18 oktober 2000.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Se klagomålsförfarande nr 926/2000, *Shin mot Republiken Korea*.

²⁴ Se klagomålsförfarande nr 1341/2005, *Zundel mot Kanada*, synpunkter antogs den 20 mars 2007.

²⁵ Se klagomålsförfarande nr 1009/2001, *Shchetoko et al. mot Vitryssland*, synpunkter antogs den 11 juli 2006.

²⁶ Se klagomålsförfarande nr 412/1990, *Kivenmaa mot Finland*, synpunkter antogs den 31 mars 1994.

²⁷ Se klagomålsförfarande nr 1189/2003, *Fernando mot Sri Lanka*.

²⁸ Se klagomålsförfarande nr 1128/2002, *Marques mot Angola*, synpunkter antogs den 29 mars 2005.

²⁹ Se klagomålsförfarande nr 633/95, *Gauthier mot Kanada*.

den allmänna opinionen.³⁰ Allmänheten har också motsvarande rätt att motta information från medierna.³¹

14. Som ett sätt att skydda rätten för medieanvändare, inklusive medlemmar av etniska och språkliga minoriteter, att motta ett brett utbud av information och idéer, ska konventionsstaterna särskilt uppmuntra oberoende och mångsidiga medier.

15. Konventionsstaterna ska ta hänsyn till i vilken grad utvecklingar inom informations- och kommunikationstekniken, som internet och mobila elektroniska informationsspridningssystem, på ett avgörande sätt har förändrat kommunikationssätten över världen. Det finns nu ett globalt nätverk för utbyte av idéer och åsikter som inte nödvändigtvis vilar på traditionella massmedier. Konventionsstater ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att främja oberoendet hos dessa nya medier och garantera tillgången till dem.

16. Konventionsstaterna ska säkerställa att allmänna radio- och TV-bolag arbetar oberoende.³² I detta avseende ska konventionsstaterna garantera deras oberoende och redaktionella frihet. Staterna ska tillhandahålla finansiering på ett sätt som inte undergräver deras oberoende.

17. Frågor som rör medier diskuteras ytterligare i avsnittet i denna allmänna kommentar som behandlar inskränkningar av yttrandefriheten.

Rätt till tillgång till information

18. Artikel 19, punkt 2, omfattar rätten till tillgång till information från offentliga organ. Sådan information inkluderar uppgifter som är registrerade på ett offentligt organ, oavsett informationens lagringsform, källa och produktionsdatum. Offentliga organ är de som anges i punkt 7 i denna allmänna kommentar. Beteckningen på sådana organ kan även inkludera andra enheter, om dessa utför offentliga funktioner. Som redan nämnts i samband med artikel 25 i konventionen, inkluderar rätten till tillgång till information en rätt för medier att få tillgång till information om offentliga angelägenheter³³ och rätten för allmänheten att få information från medierna.³⁴ Beståndsdelar i rätten till tillgång till information behandlas också på andra ställen i konventionen. Som kommittén konstaterade i sin allmänna kommentar nr 16 om artikel 17 i konventionen, ska varje person ha rätt att på ett begripligt sätt få upplysning om, och i så fall vilka, personliga uppgifter är lagrade i automatiska dataregister och för vilket ändamål. Alla personer har också rätt att få veta vilka offentliga myndigheter eller privatpersoner eller organ som hanterar eller kan hantera hans eller hennes uppgifter. Om sådana register innehåller felaktiga personuppgifter eller har samlats in eller behandlats i strid mot lagbestämmelser, har varje person rätt att få sina uppgifter rättade. Enligt artikel 10 i konventionen förlorar en fänge inte rätten att få tillgång till sina medicinska journaler.³⁵ Kommittén anger i den allmänna kommentaren nr 32 om artikel 14 de olika rättigheterna till information som innehas av personer som är anklagade för brott.³⁶ Enligt bestämmelserna i artikel 2 ska personer få information om sina allmänna rättigheter enligt

³⁰ Se kommitténs allmänna kommentar nr 25 (1996) om artikel 25 (deltagande i offentliga angelägenheter och rösträtt), punkt 25, *generalförsamlingens officiella protokoll, 51:e sessionen, tillägg nr 40* vol. I (A/51/40 (vol. I)), bilaga V.

³¹ Se klagomålsförfarande nr 1334/2004, *Mavlonov och Sa'di mot Uzbekistan*.

³² Slutsatser om Republiken Moldavien (CCPR/CO/75/MDA).

³³ Se klagomålsförfarande nr 633/95, *Gauthier mot Kanada*.

³⁴ Se klagomålsförfarande nr 1334/2004, *Mavlonov och Sa'di mot Uzbekistan*.

³⁵ Se klagomålsförfarande nr 726/1996, *Zheludkov mot Ukraina*, synpunkter antogs den 29 oktober 2002.

³⁶ Se kommitténs allmänna kommentar nr 32 (2007) om rätten till jämlikhet inför domstolar och en rättvis rättegång, punkt 33, *generalförsamlingens officiella protokoll, 62:e sessionen, tillägg nr 40* vol. I (A/62/40 (vol. I)), bilaga VI

konventionen.³⁷ Enligt artikel 27 ska en konventionsstats beslutprocess, som på ett avgörande sätt kan påverka levnadssättet och kulturen för en minoritet, vara föremål för informationsdelning och samråd med den påverkade gruppen.³⁸

19. För att tillämpa rätten till tillgång till information ska konventionsstaterna proaktivt offentliggöra myndighetsuppgifter av allmänt intresse. Konventionsstaterna ska göra sitt yttersta för att garantera en enkel, snabb, effektiv och praktisk tillgång till sådan information. Konventionsstater ska också anta nödvändiga förfaranden för alla ska få tillgång till information, t.ex. genom lagstiftning om informationsfrihet.³⁹ Förfarandena ska tillhandahålla snabb hantering av begäran om upplysningar enligt tydliga regler som överensstämmer med konventionen. Avgifter för begäran om upplysningar får inte utgöra ett orimligt hinder för att få tillgång till informationen. Myndigheter ska motivera alla anledningar till att vägra lämna ut information. Mekanismer ska inrättas för att överklaga en vägran att lämna ut information samt i de fall begäran lämnats obesvarad.

Yttrandefrihet och politiska rättigheter

20. Kommittén utvecklade i den allmänna kommentaren nr 25 om deltagande i offentliga angelägenheter och rösträtt yttrandefrihetens vikt för skötseln av offentliga angelägenheter och det effektiva utövandet av rösträtten. Den fria förmedlingen av information och idéer om allmänna och politiska frågor bland medborgare, kandidater och valda representanter är väsentlig. Detta förutsätter en fri press och andra medier som kan kommentera offentliga frågor och informera den allmänna opinionen utan censur eller inskränkningar.⁴⁰ Konventionsstaternas uppmärksamhet riktas mot den vägledning som den allmänna kommentaren nr 25 ger beträffande främjandet och skyddet av yttrandefriheten i detta sammanhang.

Tillämpningen av artikel 19 (3)

21. Punkt 3 säger uttryckligen att utövandet av rätten till yttrandefrihet medför särskilda skyldigheter och ansvar. Av denna anledning tillåts två typer av inskränkningar som antingen kan avse respekten för andra människors rättigheter och anseende eller skyddet av den nationella säkerheten, den allmänna ordningen (*ordre public*), folkhälsan eller sedligheten. När en konventionsstat inskränker utövandet av yttrandefriheten får detta inte äventyra själva rätten. Kommittén påminner om att förhållandet mellan rätten och inskränkningen och mellan regeln och undantaget inte får upphävas.⁴¹ Kommittén påminner också om bestämmelserna i artikel 5, punkt 1, i konventionen enligt vilka ”ingen bestämmelse i denna konvention får tolkas som att den innebär rätt för någon stat, grupp eller person att ägna sig åt sådan verksamhet eller utföra sådana handlingar som syftar till att tillintetgöra någon av de rättigheter och friheter som inskrivits i konventionen eller till att begränsa dem i större utsträckning än konventionen tillåter”.

22. Punkt 3 anger särskilda villkor och det är endast enligt dessa villkor som inskränkningarna för göras: inskränkningarna måste vara ”angivna i lag”; de får endast göras för en av anledningarna i underpunkterna (a) och (b) i punkt 3 och de måste överensstämma

³⁷ Allmän kommentar nr 31.

³⁸ Se klagomålsförfarande nr 1457/2006, *Poma mot Peru*, synpunkter antogs den 27 mars 2009.

³⁹ Slutsatser om Azerbajdzjan (CCPR/C/79/Add.38 (1994)).

⁴⁰ Se allmän kommentar nr 25 om artikeln 25 i konventionen, punkt 25.

⁴¹ Se kommitténs allmänna kommentar nr 27 om artikel 12, *generalförsamlingens officiella protokoll, 55:e sessionen, tillägg nr 40* vol. I (A/55/40 (vol. I)), bilaga VI, avsnitt A

med det stränga kravet om nödvändighet och proportionalitet.⁴² Inskränkningar är inte tillåtna på grunder som inte är specificerade i punkt 3, även om sådan grund skulle motivera inskränkningar av andra rättigheter som är skyddade i konventionen. Inskränkningar måste tillämpas för de ändamål de är avsedda för och måste vara direkt relaterade till det behov som de riktar sig till.⁴³

23. Konventionsstater ska vidta effektiva åtgärder för att skydda mot attacker som syftar till att tysta dem som utövar rätten till yttrandefrihet. Punkt 3 får aldrig användas som ett rättfärdigande för att tysta förespråkare av flerpartidemokrati, demokratiska principer och mänskliga rättigheter.⁴⁴ Under inga omständigheter kan en attack på en person pga. utövandet av hans eller hennes åsikts- eller yttrandefrihet, inklusive former som godtyckligt frihetsberövande, tortyr, hot om livet och dödande, överensstämma med artikel 19.⁴⁵ Journalister utsätts ofta för sådana hot, skrämselfmetoder och attacker pga. av sina aktiviteter.⁴⁶ Detta gäller även för personer som arbetar med att samla in och analysera information om situationen för de mänskliga rättigheterna och som publicerar människorättsrelaterade rapporter, inklusive domare och advokater.⁴⁷ Alla sådana attacker ska noggrant och skyndsamt utredas och förövarna åtalas⁴⁸ och offren, eller vid dödande deras representanter, mota lämpliga former av upprättelse.⁴⁹

24. Inskränkningar måste vara angivna i lag. Lagar kan inkludera lagar om parlamentariska privilegier⁵⁰ och lagar om domstolstrots.⁵¹ Eftersom en begränsning av yttrandefriheten utgör en allvarlig inskränkning av de mänskliga rättigheterna, är det inte förenligt med konventionen om inskränkningen införs i traditionell, religiös eller annan sedvanerätt.⁵²

25. Med avseende på punkt 3 måste en norm, för att betecknas som ”lag”, formuleras med tillräcklig noggrannhet för att en person ska kunna anpassa sitt beteende på motsvarande sätt⁵³ och måste göras tillgänglig för allmänheten. En lag får inte ge utrymme för skönsmässig bedömning av inskränkningen av yttrandefrihet för de som utövar den.⁵⁴ Lagar måste ge tillräcklig vägledning för de som utövar den för att de ska veta vilka uttrycksformer som är begränsade och vilka som inte är det.

26. Lagar som inskränker rättigheterna som anges i artikel 19, punkt 2, inklusive lagarna som det hänvisas till i punkt 24, ska inte endast överensstämma med de stränga kraven i artikel 19, punkt 3, i konventionen, utan ska också i sig själva överensstämma med bestämmelserna, syftet och målen i konventionen.⁵⁵ Lagar får inte bryta mot bestämmelserna

⁴² Se klagomålsförfarande nr 1022/2001, *Velichkin mot Vitryssland*, synpunkter antogs den 20 oktober 2005.

⁴³ Se kommitténs allmänna kommentar nr 22, *generalförsamlingens officiella protokoll, 48:e sessionen, tillägg nr 40* vol. I (A/48/40), bilaga VI

⁴⁴ Se klagomålsförfarande nr 458/91, *Mukong mot Kamerun*, synpunkter antogs den 21 juli 1994.

⁴⁵ Se klagomålsförfarande nr 1353/2005, *Njaru mot Kamerun*, synpunkter antogs den 19 mars 2007.

⁴⁶ Se t.ex. slutsatser om Algeriet (CCPR/C/DZA/CO/3); slutsatser om Costa Rica (CCPR/C/CRI/CO/5); slutsatser om Sudan (CCPR/C/SDN/CO/3).

⁴⁷ Se klagomålsförfarande nr 1353/2005, *Njaru mot Kamerun*; slutsatser om Nicaragua (CCPR/C/NIC/CO/3); slutsatser om Tunisien (CCPR/C/TUN/CO/5); slutsatser om Syrisk Arabrepubliken (CCPR/CO/84/SYR); slutsatser om Colombia (CCPR/CO/80/COL).

⁴⁸ Ibid. och slutsatser om Georgien (CCPR/C/GEO/CO/3).

⁴⁹ Slutsatser om Guyana (CCPR/C/79/Add.121).

⁵⁰ Se klagomålsförfarande nr 633/95, *Gauthier mot Kanada*.

⁵¹ Se klagomålsförfarande nr 1373/2005, *Dissanayake mot Sri Lanka*, synpunkter antagna den 22 juli 2008.

⁵² Se allmän kommentar nr 32.

⁵³ Se klagomålsförfarande nr 578/1994, *de Groot mot Nederländerna*, synpunkter antagna den 14 juli 1995.

⁵⁴ Se allmän kommentar nr 27.

⁵⁵ Se klagomålsförfarande nr 488/1992, *Toonen mot Australien*, synpunkter antogs den 30 mars 1994.

mot diskriminering i konventionen. Lagar får inte föreskriva påföljder som är inte överensstämmer med konventionen, som t.ex. kroppslig bestraffning.⁵⁶

27. Konventionsstaten ska visa den rättsliga grunden för alla inskränkningar av yttrandefriheten.⁵⁷ Om kommittén måste överväga om en särskild inskränkning är angiven i lag för en viss konventionsstat, ska konventionsstaten tillhandhålla detaljer av lagen och av åtgärder som faller inom lagens räckvidd.⁵⁸

28. Den första legitima grunden för inskränkningar som anges i punkt 3 är respekten för andra människors rättigheter eller anseende. Termen "rättigheter" inkluderar mänskliga rättigheter som erkänns i konventionen och mer allmänt i internationell människorättslagstiftning. Det kan t.ex. vara legitimt att inskränka yttrandefriheten för att skydda rösträtten enligt artikel 25, liksom rättigheterna enligt artikel 17 (se punkt 37).⁵⁹ Sådana inskränkningar måste utformas med försiktighet: även om det kan vara tillåtet att skydda väljare från uttrycksformer som utgör ett hot eller tvång, får dessa inte hindra den politiska debatten, inklusive uppmaning till bojkott av en icke-obligatorisk röstning.⁶⁰ Termen "andra människor" avser individer eller medlemmar av en grupp.⁶¹ Den kan t.ex. hänvisa till individuella medlemmar i en grupp som definieras av sin religiösa tro⁶² eller etnicitet.⁶³

29. Den andra anledningen är att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen (*ordre public*), folkhälsan eller sedligheten.

30. Extrem försiktighet ska iakttas av konventionsstater för att säkerställa att lagar mot förräderi⁶⁴ och liknande bestämmelser om nationell säkerhet, vare sig de beskrivs som statliga hemligheter eller lagar mot uppvigling, utarbetas och tillämpas på ett sätt som överensstämmer med det stränga kravet i punkt 3. Det är exempelvis inte förenligt med punkt 3 att åberopa sådana lagar för att dölja eller undanhålla information av legitimt allmänt intresse, som inte skadar den nationella säkerheten, från allmänheten eller att förfölja journalister, forskare, miljöaktivister, människorättsförsvarare eller andra för att ha spridit sådan information.⁶⁵ Det är heller inte lämpligt att inkludera sådana informationskategorier, som dem som avser den kommersiella sektorn, banksektorn och vetenskaplig utveckling, i ansvarsområdet för sådana lagar.⁶⁶ Kommittén har i ett fall funnit att en inskränkning av ett meddelande för att stödja en arbetstvist, inklusive sammankallande till en nationell strejk, inte var tillåten på grund av nationell säkerhet.⁶⁷

31. För att upprätthålla den allmänna ordningen kan det t.ex. under vissa omständigheter vara tillåtet att reglera möjligheten att hålla tal på särskilda allmänna platser.⁶⁸ Domstolstrots som avser vissa uttrycksformer kan prövas mot skälet för allmän ordning. För att

⁵⁶ Allmän kommentar nr 20, *generalförsamlingens officiella protokoll, 47:e sessionen, tillägg nr 40 (A/47/40), bilaga VI, avsnitt A.*

⁵⁷ Se klagomålsförfarande nr 1553/2007, *Korneenko et al. mot Vitryssland*, synpunkter antogs den 31 oktober 2006.

⁵⁸ Se klagomålsförfarande nr 132/1982, *Jaona mot Madagaskar*, synpunkter antogs den 1 april 1985.

⁵⁹ Se klagomålsförfarande nr 927/2000, *Svetik mot Vitryssland*, synpunkter antogs den 8 juli 2004.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Se klagomålsförfarande nr 736/97, *Ross mot Kanada*, synpunkter antogs den 18 oktober 2000.

⁶² Se klagomålsförfarande nr 550/93, *Faurisson mot Frankrike*; slutsatser om Österrike (CCPR/C/AUT/CO/4).

⁶³ Slutsatser om Slovakien (CCPR/CO/78/SVK); slutsatser om Israel (CCPR/CO/78/ISR).

⁶⁴ Slutsatser om Hong Kong (CCPR/C/HKG/CO/2).

⁶⁵ Slutsatser om Ryska federationen (CCPR/CO/79/RUS).

⁶⁶ Slutsatser om Uzbekistan (CCPR/CO/71/UZB).

⁶⁷ Se klagomålsförfarande nr 518/1992, *Sohn mot Republiken Korea*, synpunkter antogs den 18 mars 1994.

⁶⁸ Se klagomålsförfarande nr 1157/2003, *Coleman mot Australien*.

överensstämma med punkt 3 måste sådana förfaranden och den dömda påföljden visas vara berättigade i samband med utövandet av domstolens befogenhet att upprätthålla korrekta förfaranden.⁶⁹ Sådana förfaranden får inte på något sätt användas för att inskränka den legitima rätten till försvar.

32. Kommittén konstaterade i den allmänna kommentaren nr 22 att ”konceptet om sedlighet härrör från många sociala, filosofiska och religiösa traditioner; följaktligen måste begränsningar ... för att skydda sedligheten bygga på principer som inte uteslutande härrör från en enda tradition”. Sådana inskränkningar måste förstås mot bakgrund av allmängiltiga mänskliga rättigheter och principen om icke-diskriminering.

33. Inskränkningar måste vara ”nödvändiga” av ett legitimt skäl. Exempelvis strider ett förbud mot kommersiell reklam på ett språk, i syfte att skydda språket för en särskild grupp, mot kravet på nödvändighet om skyddet kan uppnås på andra sätt än genom en inskränkning av yttrandefriheten.⁷⁰ Å andra sidan fann kommittén att en konventionsstat uppfyllde kravet på nödvändighet när den flyttade en lärare som hade publicerat material som uttryckte fientlighet mot en religiös grupp till en icke-undervisande position för att skydda rätten och friheten för barn med den tron inom ett skoldistrikt.⁷¹

34. Inskränkningarna får inte vara alltför vida. Kommittén konstaterade i den allmänna kommentaren nr 27 att ”inskränkande åtgärder måste överensstämma med principen för proportionalitet; de måste vara tillräckliga för att uppnå full skyddsfunktion; de måste vara det minst inkräktande instrumentet bland dem som kan uppnå skyddsfunktionen; de måste vara proportionerliga mot intresset som ska skyddas ... Principen om proportionalitet måste respekteras inte bara i lagen som inramar inskränkningarna, utan även av de administrativa och rättsliga myndigheterna vid tillämpningen av lagen”.⁷² Principen om proportionalitet måste även ta hänsyn till den aktuella uttrycksformen och medlen för dess spridning. Värdet av oinskränkt yttrandefrihet är enligt konventionen särskilt högt i situationer av allmän debatt i ett demokratiskt samhälle beträffande personer på det offentliga och politiska området.⁷³

35. När en konventionsstat åberopar ett legitimt skäl för en inskränkning av yttrandefriheten, måste den visa hotets karaktär på ett specifikt och individuellt sätt och nödvändigheten och proportionaliteten för den vidtagna åtgärden, särskilt genom att fastställa ett direkt och omedelbart samband mellan yttrandefriheten och hotet.⁷⁴

36. Kommittén reserverar sig för en bedömning om det i en given situation kan finnas omständigheter som gör en inskränkning av yttrandefriheten nödvändig.⁷⁵ I detta avseende påminner kommittén om att omfattningen för denna frihet inte ska avgöras med hänvisning till ett ”utrymme för bedömning”⁷⁶ och för att kommittén ska kunna utföra denna funktion måste en konventionsstat vid varje tillfälle på ett specifikt sätt visa den exakta karaktären på hotet mot något av de upptagna skälen i punkt 3 som gjort det nödvändigt att inskränka yttrandefriheten.⁷⁷

⁶⁹ Se klagomålsförfarande nr 1373/2005, *Dissanayake mot Sri Lanka*.

⁷⁰ Se klagomålsförfarande nr 359, 385/89, *Ballantyne och McIntyre mot Kanada*.

⁷¹ Se klagomålsförfarande nr 736/97, *Ross mot Kanada*, synpunkter antogs den 17 juli 2006.

⁷² Allmän kommentar nr 27, punkt 14. Se även klagomålsförfarande nr 1128/2002, *Marques mot Angola*; nr 1157/2003, *Coleman mot Australien*.

⁷³ Se klagomålsförfarande nr 1180/2003, *Bodrozic mot Serbien och Montenegro*, synpunkter antogs den 31 oktober 2005.

⁷⁴ Se klagomålsförfarande nr 926/2000, *Shin mot Republiken Korea*.

⁷⁵ Se klagomålsförfarande nr 518/1992, *Sohn mot Republiken Korea*.

⁷⁶ Se klagomålsförfarande nr 511/1992, *Ilmari Länsman, et al. mot Finland*, synpunkter antogs den 14 oktober 1993.

⁷⁷ Se klagomålsförfaranden nr 518/92, *Sohn mot Republiken Korea*; nr 926/2000, *Shin mot Republiken Korea*.

Begränsad räckvidd för inskränkningar av yttrandefriheten på vissa specifika områden

37. Bland de inskränkningar av den politiska diskursen som har oroat kommittén är förbudet mot uppsökande valarbete,⁷⁸ inskränkningar av antalet och typen av skriftligt material som får delas ut under valkampanjer,⁷⁹ blockering av källor till politiska kommentarer under valperioder, inklusive lokala och internationella medier⁸⁰ och begränsad tillgång för oppositionspartier och -politiker till mediekanaler.⁸¹ Alla inskränkningar ska vara förenliga med punkt 3. Det kan dock vara legitimt för en konventionsstat att begränsa politiska opinionsundersökningar direkt före ett val för att upprätthålla valprocessens integritet.⁸²

38. Som noterades tidigare i punkterna 13 och 20 beträffande innehållet i politiska diskurser har kommittén konstaterat att värdet för en oinskränkt yttrandefrihet är särskilt högt i samband med den allmänna debatten om offentliga personer inom politiken och i offentliga institutioner.⁸³ Enbart den omständigheten att uttrycksformer betraktas som förolämpande för en offentlig person är inte tillräcklig för att rättfärdiga sanktionsåtgärder, låt vara att även offentliga personer kan dra fördel av bestämmelserna i konventionen.⁸⁴ Dessutom är alla offentliga personer, inklusive dem som innehar de högsta politiska posterna, som statsöverhuvuden och regeringschefer, föremål för kritik och politisk opposition.⁸⁵ Följaktligen uttrycker kommittén oro över lagar om sådana förhållanden som majestätsbrott,⁸⁶ *desacato*,⁸⁷ bristande respekt för myndigheter,⁸⁸ bristande respekt för flaggor och symboler, förtal av statsöverhuvud⁸⁹ och skyddet av offentliga tjänstepersoners ära,⁹⁰ och lagar ska inte föreskriva strängare straff endast på grund av identiteten på den person som eventuellt har ifrågasatts. Konventionsstater får inte förbjuda kritik av institutioner som t.ex. armén eller förvaltningen.⁹¹

39. Konventionsstaterna ska garantera att rättsliga och administrativa ramar för reglering av massmedier överensstämmer med bestämmelserna i punkt 3.⁹² Rättssystemen ska ta hänsyn till skillnader mellan tryckta medier och etermedier och internet och även notera på vilket sätt de olika medierna sammanfaller. Det är oförenligt med artikel 19 att vägra tillstånd till publiceringen av tidningar och andra tryckta medier förutom under den specifika situationen där punkt 3 tillämpas. Sådana omständigheter kan aldrig inkludera ett förbud av en särskild publikation, såvida inte ett specifikt innehåll, som inte kan avskiljas, kan legitimt förbjudas enligt punkt 3. Konventionsstater måste undvika att föreskriva betungande tillståndsvillkor och avgifter för etermedier, inklusive för närradio/-TV och kommersiella

⁷⁸ Slutsatser om Japan (CCPR/C/JPN/CO/5).

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Slutsatser om Tunisien (CCPR/C/TUN/CO/5).

⁸¹ Slutsatser om Togo (CCPR/CO/76/TGO); slutsatser om Moldavien (CCPR/CO/75/MDA).

⁸² Se klagomålsförfarande nr 968/2001, *Kim mot Republiken Korea*, synpunkter antogs den 14 mars 1996.

⁸³ Se klagomålsförfarande nr 1180/2003, *Bodrozic mot Serbien och Montenegro*, synpunkter antogs den 31 oktober 2005.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Se klagomålsförfarande nr 1128/2002, *Marques mot Angola*.

⁸⁶ Se klagomålsförfaranden nr 422–424/1990, *Aduayom et al. mot Togo*, synpunkter antogs den 30 juni 1994.

⁸⁷ Slutsatser om Dominikanska republiken (CCPR/CO/71/DOM).

⁸⁸ Slutsatser om Honduras (CCPR/C/HND/CO/1).

⁸⁹ Slutsatser om Zambia (CCPR/ZMB/CO/3), punkt 25.

⁹⁰ Slutsatser om Costa Rica (CCPR/C/CRI/CO/5), punkt 11.

⁹¹ Ibid. och se slutsatser om Tunisien (CCPR/C/TUN/CO/5), punkt 91.

⁹² Se slutsatser om Vietnam (CCPR/CO/75/VNM), punkt 18; och slutsatser om Lesotho (CCPR/CO/79/Add.106), punkt 23.

stationer.⁹³ Kriterierna för att tillämpa sådana villkor och tillståndsavgifter ska vara rimliga och objektiva⁹⁴ tydliga,⁹⁵ genomskådliga,⁹⁶ icke-diskriminerande och i övrigt överensstämmande med konventionen.⁹⁷ Tillståndssystem för sändning via medier med begränsad kapacitet, som t.ex. audiovisuella markbundna och satellittjänster, ska tillhandahålla en rättvis tilldelning av åtkomster och frekvenser mellan allmänna, kommersiella och närradio/-TV-sändare. Det rekommenderas att konventionsstater som inte redan har gjort det fastställer en oberoende och offentlig myndighet för sändningstillstånd, med befogenhet att gå igenom ansökningar om sändningstillstånd och utfärda tillstånd.⁹⁸

40. Kommittén upprepar sin observation i den allmänna kommentaren nr 10 att ”på grund av utvecklingen av moderna massmedier krävs effektiva åtgärder för att förhindra en kontroll av medierna som skulle hindra alla människors rätt till yttrandefrihet”. Staten ska inte ha monopol på kontrollen över medier och ska främja en mångfald av medier.⁹⁹ Följaktligen bör konventionsstater vidta lämpliga åtgärder, i enlighet med konventionen, för att förhindra otillbörlig mediedominans eller -koncentration av privatägda mediegrupper i monopolsituationer som kan vara skadliga för mångfalden av källor och synpunkter.

41. Försiktighetsåtgärder måste vidtas för att säkerställa att system för statligt stöd till medier och statlig annonsering¹⁰⁰ inte hindrar yttrandefriheten.¹⁰¹ Dessutom får privata medier inte ha sämre villkor än offentliga medier i fråga om tillgång till medel för spridning/distribution och tillgång till nyheter.¹⁰²

42. Bestraffning av en mediekanal, utgivare eller journalist endast för att de är kritiska till statsledningen eller det politisk-sociala systemet som omfattas av statsledningen¹⁰³ kan aldrig betraktas som en nödvändig inskränkning av yttrandefriheten.

43. Alla inskränkningar av driften av webbplatser, bloggar eller andra internetbaserade, elektroniska eller liknande system för informationsspridning, inklusive system för stöd av sådan kommunikation som internetleverantörer eller sökmotorer, är endast tillåtna i den utsträckning de överensstämmer med punkt 3. Tillåtna inskränkningar ska i allmänhet vara innehållsspecifika; allmänna förbud av driften av vissa webbplatser och system är inte förenliga med punkt 3. Det är också oförenligt med punkt 3 att förbjuda en webbplats eller ett system för informationsspridning att publicera material endast på grund av att det kan vara kritiskt mot statsledningen eller det politiska systemet som omfattas av statsledningen.¹⁰⁴

44. Journalism är en funktion som är gemensam för ett stort antal aktörer, inklusive professionella heltidsreportrar och -analytiker och bloggare och andra som arbetar med självpublicering i tryck, på internet eller andra ställen; och allmänna statliga system för registrering eller ackreditering av journalister är oförenliga med punkt 3. Begränsade ackrediteringssystem är endast tillåtna där det är nödvändigt att ge journalister privilegierad tillgång till vissa platser och/eller evenemang. Sådana system måste tillämpas på ett sätt som är icke-diskriminerande och förenligt med artikel 19 och andra bestämmelser i konventionen,

⁹³ Slutsatser om Gambia (CCPR/CO/75/GMB).

⁹⁴ Se slutsatser om Libanon (CCPR/CO/79/Add.78), punkt 25.

⁹⁵ Slutsatser om Kuwait (CCPR/CO/69/KWT); slutsatser om Ukraina (CCPR/CO/73/UKR).

⁹⁶ Slutsatser om Kirgizistan (CCPR/CO/69/KGZ).

⁹⁷ Slutsatser om Ukraina (CCPR/CO/73/UKR).

⁹⁸ Slutsatser om Libanon (CCPR/CO/79/Add.78).

⁹⁹ Se slutsatser om Guyana (CCPR/CO/79/Add.121), punkt 19; slutsatser om Ryska federationen (CCPR/CO/79/RUS); slutsatser om Vietnam (CCPR/CO/75/VNM); slutsatser om Italien (CCPR/C/79/Add. 37).

¹⁰⁰ Se slutsatser om Lesotho (CCPR/CO/79/Add.106), punkt 22.

¹⁰¹ Slutsatser om Ukraina (CCPR/CO/73/UKR).

¹⁰² Slutsatser om Sri Lanka (CCPR/CO/79/LKA); slutsatser om Togo (CCPR/CO/76/TGO), punkt 17.

¹⁰³ Slutsatser om Peru (CCPR/CO/70/PER).

¹⁰⁴ Slutsatser om Syrisk Arabrepubliken (CCPR/CO/84/SYR).

baserat på objektiva kriterier och med hänsyn till att journalism är en funktion som är gemensam för ett stort antal aktörer.

45. Det är normalt oförenligt med punkt 3 att inskränka friheten för journalister och andra som försöker utöva sin yttrandefrihet (som personer som önskar resa till människorättsrelaterade möten)¹⁰⁵ att resa utanför konventionsstaten, att begränsa inresan till konventionsstaten för utländska journalister från särskilda länder¹⁰⁶ eller att inskränka rörelsefriheten för journalister och människorättsundersökare inom konventionsstaten (inklusive till konfliktdrabbade platser, platser för naturkatastrofer och platser där det finns påstådda brott mot de mänskliga rättigheterna). Konventionsstater ska erkänna och respektera det inslag i yttrandefriheten som omfattar det begränsade journalistiska privilegiet att inte avslöja sina källor.¹⁰⁷

46. Konventionsstater ska garantera att terrorismbekämpningsåtgärder är förenliga med punkt 3. Brott som ”uppmuntran till terrorism”¹⁰⁸ och ”extremistaktiviteter”¹⁰⁹ samt brott som att ”hylla”, ”glorifiera” eller ”rättfärdiga” terrorism ska tydligt definieras för att garantera att de inte leder till onödiga eller oproportionerliga inskränkningar av yttrandefrihet. Överdrivna inskränkningar av tillgången till information måste också undvikas. Medierna spelar en avgörande roll för att informera allmänheten om terroristhandlingar och dess förmåga att bedriva sin verksamhet ska inte otillbörligen begränsas. Journalister ska i detta avseende inte bestraffas för att de utför sitt legitima arbete.

47. Ärekränkingslagar måste utformas med försiktighet för att garantera att de överensstämmer med punkt 3 och inte i praktiken används för att strypa yttrandefriheten.¹¹⁰ Alla sådana lagar, särskilt straffrättsliga ärekränkingslagar, ska innehålla försvar som försvar av sanningen och får inte tillämpas för de uttrycksformer som på grund av sin art inte verifieras. Överväganden bör åtminstone göras för kommentarer om offentliga personer som har publicerats av misstag, men utan ont uppsåt, för att undvika påföljder eller på annat sätt göra osanna påståenden olagliga.¹¹¹ Under alla omständigheter ska ett allmänt intresse av föremålet för kritiken erkännas som ett försvar. Konventionsstaterna ska iaktta försiktighet för att undvika överdrivet bestraffande åtgärder och påföljder. Där det är relevant ska konventionsstater även tillämpa rimliga gränser för kravet på en svarande att betala kostnaderna för den vinnande parten.¹¹² Konventionsstater bör överväga att avkriminalisera ärekränkning¹¹³ och tillämpningen av straffrätten bör under alla omständigheter endast tillåtas i de grävsta fallen och fängelsestraff är aldrig en lämplig påföljd. Det är inte tillåtet för en konventionsstat att lagföra en person för brottsligt förtal, men sedan inte omedelbart inleda rättegången – ett sådant förfarande har en avkylande effekt som otillbörligt kan inskränka yttrandefriheten för den berörda personen och andra.¹¹⁴

48. Förbud mot att visa bristande respekt för en religion eller annat trossystem, inklusive blasfemilagar, är oförenligt med konventionen, förutom i särskilda fall som anges i artikel 20, punkt 2, i konventionen. Sådana förbud måste också överensstämja de stränga kraven i artikel 19, punkt 3, samt i artiklarna 2, 5, 17, 18 och 26. Det är t.ex. otillåtet för sådana lagar att diskriminera till förmån eller mot en eller vissa religioner eller trossystem eller favorisera

¹⁰⁵ Slutsatser om Uzbekistan (CCPR/CO/83/UZB); slutsatser om Marocko (CCPR/CO/82/MAR).

¹⁰⁶ Slutsatser om Demokratiska republiken Korea (CCPR/CO/72/PRK).

¹⁰⁷ Slutsatser om Kuwait (CCPR/CO/69/KWT).

¹⁰⁸ Slutsatser om Storbritannien och Nordirland (CCPR/C/GBR/CO/6).

¹⁰⁹ Slutsatser om Ryska federationen (CCPR/CO/79/RUS).

¹¹⁰ Slutsatser om Storbritannien och Nordirland (CCPR/C/GBR/CO/6).

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Slutsatser om Italien (CCPR/C/ITA/CO/5); slutsatser om f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (CCPR/C/MKD/CO/2).

¹¹⁴ Se klagomålsförfarande nr 909/2000, *Kankanamge mot Sri Lanka*, synpunkter antagna den 27 juli 2004.

deras anhängare över andra eller troende över icke-troende. Det är heller inte tillåtet att användas sådana förbud för att förhindra eller bestraffa kritik av religiösa ledare eller kommentera religiösa doktriner och trossatser.¹¹⁵

49. Lagar som bestraffar yttrande av åsikter om historiska fakta är oförenliga med de skyldigheterna som konventionen ålägger konventionsstater för respekten av åsikts- och yttrandefrihet.¹¹⁶ Konventionen tillåter inte allmänna förbud av yttrande av en felaktig åsikt eller en felaktig tolkning av historiska händelser. Inskränkningar av åsiktsfriheten får aldrig införas och beträffande yttrandefriheten får de inte gå utöver vad som är tillåtet i punkt 3 eller krävs i artikel 20.

Förhållandet mellan artiklarna 19 och 20

50. Artiklarna 19 och 20 är förenliga med och kompletterar varandra. De handlingar som tas upp i artikel 20 är alla föremål för inskränkningar enligt artikel 19, punkt 3. En inskränkning, som motiveras av artikel 20, måste som sådan även överensstämma med artikel 19, punkt 3.¹¹⁷

51. Det som skiljer de handlingar som behandlas i artikel 20 från andra handlingar som kan bli föremål för inskränkningar enligt artikel 19, punkt 3, är att konventionen kräver särskilda svar från staten för handlingarna i artikel 20: nämligen att de förbjuds i lag. Det är endast i denna utsträckning som artikel 20 kan betraktas som *lex specialis* i förhållande till artikel 19.

52. Konventionsstaterna är endast skyldiga att införa lagförbud för de särskilda uttrycksformer som anges i artikel 20. I alla de fall där staten inskränker yttrandefriheten är det nödvändigt att rättfärdiga förbudet och dess bestämmelser i strikt överensstämmelse med artikel 19.

¹¹⁵ Slutsatser om Storbritannien och Nordirland – kronbesittningarna Jersey, Guernsey och Isle of Man (CCPR/C/79/Add.119). Se även slutsatser om Kuwait (CCPR/CO/69/KWT).

¹¹⁶ Så kallade "minneslagar", se klagomålsförfarande nr 550/93, *Faurisson mot Frankrike*. Se även slutsatser om Ungern (CCPR/C/HUN/CO/5) punkt 19.

¹¹⁷ Se klagomålsförfarande nr 736/1997, *Ross mot Kanada*, synpunkter antogs den 18 oktober 2000.