

Betänkandet (SOU 2016:58) ”Ändrade mediegrundlagar”

TU – Medier i Sverige (Tidningsutgivarna) har getts tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande och får anföra följande.

Sammanfattning

TU lämnar i det följande ett antal synpunkter över betänkandet som inte låter sig sammanfattas utan att det blir en allt för lång sammanfattning. Yttrandet följer dock dispositionen i betänkandet.

1) Inledande synpunkter om kommitténs utgångspunkter

Kommittén har – självfallet – haft att förhålla sig till sina direktiv. Men direktiven har varit ett bekymmer i sig eftersom de så starkt betonat hänsynen till den personliga integriteten. För en kommitté som ska lämna förslag på tryck- och yttrandefrihetsområdet innebär detta en uppenbar målkonflikt.

Kommittén har gjort ett gediget arbete. Man har utifrån direktivens utgångspunkter försökt balansera dessa två – i sig ofta motstående – intressen mot varandra, vilket inte varit en lätt, för att inte säga ibland närmast omöjlig, uppgift.

För TU är behovet av en stark – och stärkt – tryck- och yttrandefrihet av högsta vikt. Den personliga integriteten i samhället måste också värnas, men TU anser att den i målkonflikten mot tryck- och yttrandefriheten på senare tid getts en allt för stor tyngd och betydelse. Det gäller inte bara i de frågor som berörs i betänkandet utan också i andra sammanhang, som konkret påverkar mediernas arbete, t ex avvägningen mellan offentlighet och sekretess och – nu senast med ett lite udda, men nog så viktigt exempel – mediernas möjlighet att i sitt arbete använda sig av s k drönare.

TU anser därför att avvägningarna när det gäller denna målkonflikt inte bara är något som bör beaktas, utan från såväl principiella som praktiska utgångspunkter särskilt bör adresseras, i det kommande lagstiftningsarbetet.

2) En översyn av språket och strukturen i TF och YGL

Kommittén gör en översyn av såväl språket som strukturen i TF och YGL som syftar till att göra dem så tydliga och lättillämpade som möjligt, liksom att flytta vissa detaljbestämmelser till vanlig lag.

Syftet är gott och på vissa punkter har TU inga invändningar, t ex att ersätta ordet ”radioprogram” med ”program” eller ordet ”juryman” med ”juryledamot”. Detsamma gäller anpassningen av reglerna om tystnadsplikt i 2 kap YGL till förlagen i TF.

Det finns dock i övrigt skäl att vara varsam och vaksam, så att man i iveren att göra mediegrundlagarna språkligt förenklade och lättillämpade, inte materiellt försvagar en under lång tid uppbyggd begreppsförståelse och rättstillämpning. Det kan rent av vara så att mediegrundlagarna faktiskt inte ska vara ”lättillämpade”. Tvärtom finns anledning att säkerställa att just tryck- och yttrandefriheten - från en tid till en annan - alltid ges ett vitt utrymme.

Medan TF i år fyller 250 år, så är YGL betydligt yngre. Det ska dock noteras att YGL i allt väsentligt utarbetades med TF som förlaga.

TU förordar därför en fortsatt noggrann analys av såväl behov som konsekvenser av språkliga och strukturella konsekvenser av eventuella ändringar i en sedan lång tid tillbaka etablerad ordning.

3) Villkoren för automatiskt grundlagsskydd

TU delar kommitténs uppfattning att den nuvarande uppdelningen mellan aktörer som omfattas av det automatiska grundlagsskyddet och aktörer som genom utgivningsbevis kan erhålla grundlagsskydd ska behållas.

Det kan i förstone synas progressivt att inte begränsa det automatiska grundlagsskyddet till ”traditionella medier”. Men med grundlagsskydd

följer också ansvar, t ex en tydlig ansvarig utgivare och att den som är meddelare ska vara trygg i att meddelarskyddet gäller.

Enligt TU:s mening blir det allt viktigare att i en digital miljö skilja på ansvarstagande och icke-ansvarstagande utgivare. De förstnämnda bör förtjäna att omfattas av mediegrundlagarnas krav och ansvar, liksom av dess skydd.

TU instämmer därför i kommitténs bedömning att en utvidgning av det automatiska grundlagsskyddet här skulle skapa en oklarhet och osäkerhet och att den dessutom skulle vara svår att förena med de grundläggande principerna i det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet.

Den som inte omfattas av det automatiska grundlagsskyddet, men som vill omfattas av det - och därmed vill vara synlig och ta ansvar - kan fortsatt göra det genom att ansöka om ett utgivningsbevis.

4) Grundlagsskydd för print on demand, e-böcker och ljudböcker

Kommittén föreslår att den s k bilageregeln i 1 kap 7 § andra stycket TF ska utvidgas till att även omfatta tryckta böcker som tillhandahålls som print on demand och en e-bok eller en ljudbok som i en databas omfattas av YGL.

TU tillstyrker förslaget.

TU tillstyrker också förslaget om att preskriptionstiden ska beräknas från när innehållet publicerades i databasen. Vad gäller frågan om att kunna ta bort preskriberat material ur en databas hänvisas till vad nedan anförs under punkt 7.

TU tillstyrker även – särskilt mot bakgrund av den teknikreform som nu ägt rum på taltidningsområdet – att bilageregeln ska utvidgas till att omfatta taltidningar som tillhandahålls i form av innehåll i databaser.

5) Användarkommentarer och externa informationsleverantörer

Frågan om hur strikt och bokstavligt kravet i databasregeln i 1 kap 9 § YGL om att en förutsättning för att grundlagsskydd ska gälla är att innehållet i databasen endast kan ändras av den som driver verksamheten har diskuterats sedan länge.

Frågan är svårreglerad. Starka skäl talar dock för att göra en tydlig åtskillnad mellan material som tillförs från externa informationsleverantörer (som verkar på uppdrag av databasinnehavaren) och så kallade användarkommentarer och länkar till andra webbsidor.

Enligt TU:s mening bör grundlagsskyddet och utgivaransvaret i det förstnämnda fallet, just på grund av att det är ett uppdragsförhållande, inte påverkas. I det sistnämnda fallet bör grundlagsskyddet inte gälla (givetvis förutom i de fall där användarkommentarerna är förhandsmodererade). Om en sådan åtskillnad inte bedöms kunna hanteras inom ramen för rättstillämpningen krävs ett förtydligande i lagstiftningen.

Kommittén adresserar här en annan viktig fråga om konsekvenserna av ett bristande avskiljande mellan redaktionellt och externt material, till exempel användarkommentarer, för YGL:s tillämplighet på en webbplats.

Kommittén föreslår att effekten av ett bristande avskiljande inte ska bli att grundlagsskyddet i sin helhet för databasen försvinner (jfr NJA 2014 s 128) utan att det ska bestå för sådant innehåll där det klart framstår att det kommer från den som bedriver databasverksamheten.

TU anser att detta är ett viktigt förtydligande och tillstyrker förslaget.

6) Massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier

Kommittén anger – till skillnad från vad som sägs i direktiven – att bedömningen att massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier i nuläget saknar grundlagsskydd kan ifrågasättas.

Frågan hänger samman med grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer, särskilt om utgivarens ensamansvar.

Även om massmedieföretagen har "egna konton" på t ex Facebook, så är användarvillkoren i de flesta fall så utformade att den som öppnar ett konto i praktiken avskriver sig rådigheten över vad som publiceras. Den senare tiden har getts flera exempel på hur just Facebook intervenerat genom att ta bort bilder. Man har förvisso inte – hittills - lagt till innehåll, men är inte oförhindrade att göra det.

Sammantaget innebär detta enligt TU:s mening att det föreligger en så tydlig konflikt med ensamansvaret enligt TF och YGL att det inte finns några mellanlägen.

Om det, som kommittén uttrycker det, däremot rör sig om en situation där "ytan" kan anses som en egen databas i databasregelns mening och den som driver databasen råder över innehållet kan bedömningen bli en annan. Detta synes dock inte vara fallet vad gäller konton på sociala medier i dag.

7) Preskriptionsregler och ansvar för databaser

Kommittén har haft att ta ställning till den s k "arvssynden", d v s det i förhållande till grunderna för ensamansvaret motsägelsefulla förhållandet att en utgivare i dag anses överta ansvaret för publiceringar från tidigare utgivare.

Detta till trots föreslår kommittén, enligt sitt huvudalternativ, att "arvssynden" ska bestå, d v s att ett yttrandefrihetsbrott på en webbplats även fortsatt ska anses pågå till dess att en uppgift tagits bort. Först då ska preskription börja räknas.

Enligt detta förslag begränsas förvisso "arvssynden" och utgivarens ansvar för material som började tillhandahållas ur en databas tidigare än för ett år sedan. I de fallen kan utgivaren hävda (åberopa) en "ansvarsbegränsning".

Justitiekanslern (JK) eller målsäganden ska dock för äldre material kunna anmana utgivaren att ta bort sådant material om man anser att

det kan innehålla yttrandefrihetsbrott och om utgivaren inte gör det så anses denne ha fattat ett nytt publiceringsbeslut.

Och även om en utgivare utnyttjar sin ansvarsbegränsning föreslås att en målsäganden ska kunna vända sig mot medieföretaget med skadeståndskrav.

TU avstyrker bestämt huvudförslaget.

Det handlar för det första om enorma informationsmängder som hinner publiceras bara under ett år. Det är därför helt orimligt – just i perspektivet av ensamansvaret – att begära att en utgivare ska kunna överblicka – och ta ansvar för - vad föregående utgivare publicerat det senaste året. Det gäller inte minst i över tid uppdaterade publiceringar.

För det andra ligger förslaget alltså i stäv med de argument som brukar anföras för korta preskriptionsregler på tryck- och yttrandefrihetsområdet. Kommittén redogör här väl för dessa; att ett yttrande ska bedömas utifrån de samhällsvärderingar som gällde vid publiceringstillfället, förhållandet till Europakonventionen och det straffrättsliga förhållandet till – och effekterna för utgivaren av - den så kallade "uppsåtspresumtionen".

För det tredje är det principiellt mycket tveksamt att betrakta en uppgift som efter anmaning av JK eller målsäganden inte tagits bort som återpublicerad.

Och för det fjärde måste det, inte minst i perspektivet av Europakonventionen, starkt ifrågasättas om "arvssynden" fortsatt kan upprätthållas vad gäller skadeståndskrav mot det företag som driver en webbplats.

Kommittén har övervägt andra alternativ, bl a det som redovisas i bilaga 5. Enligt detta förslag ska preskription beräknas från den första publiceringen och vara i ett år.

TU anser att detta förslag är betydligt bättre än huvudförslaget, men har likafullt invändningar.

TU tillstyrker att preskription ska beräknas från den första publiceringen.

TU ser däremot ingen anledning till att preskriptionstiden ska utsträckas till ett år – nog kan man begära av det allmänna (JK) att agera inom sex månader?

Enligt alternativet ska vidare en särskild preskriptionsregel införas för det fall att det inte framgår av webbplatsen när en publicering ägde rum. Om så inte är fallet ska preskription anses börja löpa från den tidpunkt när JK eller målsäganden fick kännedom om fallet.

TU noterar här likheten med regeln i 7 kap 1 § första stycket, tredje meningen, YGL, vad gäller tekniska upptagningar som saknar föreskrivna ursprungsuppgifter. Likafullt finns här betydande skillnader.

Enligt TU:s uppfattning framgår det i de allra flesta fall när en publicering ägde rum. Det bör dock beaktas att nyhetsflödena är löpande och hela tiden uppdateras. I vilket moment en viss uppgift tillfördes flödet som - tillsammans med en eller flera andra, i sig okontroversiella, uppgifter kan komma att ifrågasättas – och kan vara svår att fastställa. Detta kräver därför en försiktig syn på att alltför formellt försöka fastslå när en publicering ägt rum.

TU vill slutligen fästa uppmärksamhet på risken med att, oavsett av utgivaren utnyttjad ansvarsbegränsning, hålla öppet för skadeståndskrav mot medieföretaget. Det finns en betydande risk, särskilt i en för medieföretagen ekonomiskt ansträngd tid – där vi också ser på närliggande geografiskt håll vad en politiskt ansträngd tid kan betyda – att de kan känna sig tvingade att vara återhållsamma. En sådan utveckling bör motverkas.

8) Personlig integritet och grundlagsskydd

Kommittén föreslår – mot bakgrund av ett uppmärksammat fall, i praktiken tjänsten LexBase - begränsningar i möjligheten att få grundlagsskydd för vissa söktjänster.

Lagtekniskt sker detta genom en sk delegationsregel och innebär att i fråga om känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöveträdelser - som sammanställts så att dessa uppgifter är sökbara - så ska gälla vad som följer av vanlig lag.

TU vill här framhålla att det alltid är ett problem, när och om man alls ska begränsa yttrandefriheten, att man tar i för mycket och att det spiller över på verksamheter man inte ville begränsa och som i allra högsta grad förtjänar grundlagsskydd. Det kräver en finkirurgi, som inte är alldeles enkel.

Kommittén har här (s 401 ff) försökt att, framför allt med förarbetsuttalanden, säkerställa att ge en bred marginal för att verksamheter med söktjänster som har publicistiska ändamål eller vänder sig till en krets som på professionella grunder har ett berättigat behov av uppgifterna, t ex aktörer inom rättsväsendet, inte ska omfattas.

Även med beaktande av de hänsynstaganden som anges i det föreslagna andra stycket i 1 kap. 20 § YGL, anser dock TU att det finns så betydande risker för att bestämmelsen i denna utformning – i en annan situation och under andra förhållanden - kan komma att ge utrymme för en tolkning som kanske i dag inte varit avsedd.

TU kan därför inte tillstyrka förslaget utan tydligare avgränsningar.

9) Internationellt rättsligt samarbete

Frågan om att ändra regleringen för när Sverige kan ge internationellt rättsligt bistånd på TF- och YGL-området har utretts av flera tidigare mediegrundlagsutredningar. Oavsett förslag har de inte föranlett någon förändrad lagstiftning.

Kommittén gör här ett nytt försök, som TU avvisar.

Enligt TU:s mening är för det första behovet (antal framställningar om sådant bistånd) rent praktiskt begränsat och skulle även med kommitténs förslag begränsas ytterligare. För det andra ska avvägningen mellan de förpliktelser som följer av EU-samarbetet och andra internationella åtaganden vägas mot den hänsyn som kan förväntas respekteras vad gäller den särskilda – och starka - svenska regleringen för tryck- och yttrandefriheten (vilket självfallet förutsätter att man från svenska företrädare står upp för den!). För det tredje inger avgränsningar uttryckta som ”allmänna rättsprinciper

på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området” betänkligheter – och tolkningsutrymme.

Förslaget bör därför än en gång, om än i ny form, avvisas.

10) *En delegationsbestämmelse om produkt-information & neutrala tobaksförpackningar*

- a) Kommittén föreslår att det i TF och YGL införs en särskild delegationsbestämmelse som ger möjlighet att i lag uppställa krav på att på visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan produktinformation för förpackningar m m. Syftet med kravet ska vara skydd för hälsa, miljö eller konsumentskydd.

TU avstyrker förslaget. En motsvarande delegationsregel finns redan i dag vad gäller ”hälsa och miljö” enligt förpliktelser som följer av EU-medlemskapet och det anges uttryckligen i författningskommentaren (s 640) att någon förändring beträffande dessa begrepp inte är avsedd. Att mera allmänt vidga undantaget till varningstexter m m vad gäller begreppet ”konsumentsskydd” är dock att öppna för något som kan komma att få betydande negativa konsekvenser för den kommersiella yttrandefriheten.

Det gäller inte minst som det (s 640) särskilt anges att ”viss ledning” kan ”hämtas i lagstiftning som finns på konsumentområdet”. Och det gäller i synnerhet som det i bestämmelsen inte anges hur stor del av en förpacknings yta som skyldigheten avser utan endast hänvisas till att ett 15 år gammalt uttalande från lagrådet i prop. 2001/02:162 fortfarande är ”relevant”.

- b) Kommittén fick även i tilläggsdirektiv i uppdrag att analysera hur en reglering om s k ”neutrala tobaksförpackningar” förhåller sig till TF.

Kommittén konstaterar – förutom de immaterialrättsliga frågor, särskilt på varumärkesrättens område, som detta kan ge upphov till – att det med en ordning med neutrala tobaksförpackningar

enligt gällande rätt ”framstår som tydligt att gränsen för vad som utgör en hindrande åtgärd därmed har passerats” (s 467).

TU delar den bedömningen.

Kommittén har inte haft att lämna några förslag om att införa en ny grundlagsbestämmelse utan att redogöra för hur en sådan bestämmelse – om man nu vill införa den – skulle kunna se ut.

Kommittén beskriver här – med betoning av att ett undantag i så fall måste ges en precis utformning – ännu en delegationsregel.

TU vill här framhålla två saker:

Det finns – för det första och oavsett sakfrågan – en betydande risk att det går inflation i delegationsbestämmelser. Det ska förvisso finnas en möjlighet att ”delegera ut” vissa frågor från det mediegrundlagsskyddade området, men det måste användas mycket sparsamt.

Om man, så snart man har att göra med en företeelse som upprör, är kontroversiell eller på annat sätt ifrågasätts, reflexmässigt reagerar med ännu en delegationsbestämmelse urholkas på sikt skyddet för tryck- och yttrandefriheten.

Det finns – för det andra - därutöver skäl att betona, i likhet med vad som anförs i ett särskilt yttrande (s 771 ff), att kommittén inte tagit ställning i sakfrågan och att en lagstiftning om neutrala tobaksförpackningar i praktiken skulle innebära att ”hela förpackningens utformning bestäms av det allmänna”.

Från tryck- och yttrandefrihetsrättsliga utgångspunkter är det sistnämnda i ett eventuellt fortsatt lagstiftningsarbete något att särskilt begrundas.

11) Tillgänglighet och främjande av europeiska produktioner m m

I betänkandet föreslås att det införs en bestämmelse i YGL som tillåter regler i vanlig lag om skyldighet för den som sänder tv i tråd

och genom ”beställ-tv” att främja framställningen av och tillgången till program av ”europeiskt ursprung”.

TU ogillar förslaget, men noterar att den är ett led i ett överträdelseärende mot Sverige rörande det s k AV-direktivet. TU noterar vidare (s 483) att svenska produktioner anses utgöra ”europeiska produktioner” i direktivets mening.

I betänkandet föreslås även att det genom bestämmelser i vanlig lag ska kunna krävas att den som tillhandahåller ”beställ-tv” ska göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

TU vill här först understryka att TU:s medlemmar självfallet anser det angeläget att, och i den utsträckning det är möjligt, tillgängliggöra sändningar för funktionshindrade.

TU har samtidigt noterat att Myndigheten för Press, Radio och TV anser att den webb-tv, även i form av enstaka ”videoklipp”, som bedrivs på tidningssajterna är att anse som ”beställ-tv”. Detta kan i sig ifrågasättas.

För många av TU:s medlemmar är dock framför allt webb-tv-sändningar alltjämt en verksamhet som befinner sig på experimentstadiet. Att i nuläget kravmässigt närmast jämställa dessa webb-tv-sändningar med sändningar i tråd är därför orealistiskt. Tidnings- och mediehusen behöver ges tid för att utveckla sina verksamheter och kunna ge publiken fortsatt bra och god lokal journalistik, och nå nya grupper mediekonsumenter, på de plattformar och i de kanaler som konsumenterna efterfrågar. Men för att kunna göra detta måste de ges tid att få experimentera utan att tyngas av administrativa regelbördor.

TU förutsätter därför att det noga övervägs vilka konsekvenser ett medgivande till bestämmelser i lag kan få – och att den frågan sätts in i mediepolitiken som helhet. Det är också viktigt att redan i grundlagsärendet markera att det måste finnas generösa dispensmöjligheter i vanlig lag.

Mediepolitiken måste hänga ihop. Det finns alltför många exempel på hur staten å ena sidan främjar medieutvecklingen, men å andra sidan hämmar densamma med administrativa och regulatoriska föreskrifter. Alla kommersiella medieföretag arbetar i dag intensivt

med att finna nya och fungerande affärs- och betalningsmodeller, anpassade till nya konsumtionsmönster och användarbeteenden. Det är oerhört angeläget att den utvecklingen inte hindras.

En fråga som denna måste därför också övervägas tillsammans med den fortsatta hanteringen av förslagen från såväl Medieutredningen (SOU 2016:80), som direktiven till en kommande public service-utredning.

Stockholm den 5 januari 2017

Jeanette Gustafsdotter

VD
TU – Medier i Sverige

Per Hultengård

Chefsjurist
TU – Medier i Sverige