

Betänkandet ”Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten” (SOU 2020:45)
(Ju2020/02919/L6)

TU – Medier i Sverige (TU) har getts tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande.

Sammanfattning

- TU har principiella och övergripande invändningar mot utredningens förslag, som huvudsakligen synes ägnade att begränsa tryck- och yttrandefriheten.
- TU avstyrker därför de centrala delarna av utredningens förslag och anser att de inte kan läggas till grund för lagstiftning.
- TU tillstyrker, med vissa reservationer, de förslag som inte innebär en begränsning av tryck- och yttrandefriheten eller som innebär ett förtydligande.
- TU utvecklar sin argumentation och sina invändningar i det följande.

Principiella och övergripande synpunkter

Sverige har ett av världens starkaste skydd för tryck- och yttrandefriheten genom våra två massmediegrundlagar, tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarnas styrka är att de avgränsas med formella kriterier och inte utifrån syftesbedömningar eller vad som statsmakten vid en viss tid – apropå titeln till det nu aktuella betänkandet - anser vara ”ändamålsenligt”. Om något uttrycks inom de formella ramarerna för tryck- och yttrandefriheten så åtnjuter det *grundlagens* skydd. Inom dessa ramar kan det sedan bestraffas som ett tryck- och yttrandefrihetsbrott, men det ska ske inom ramen – inte bredvid. Detta är en av många viktiga lärdomar från de tryckfrihetssakkunniga som efter andra världskriget, i betänkandet (SOU 1947:60) lade grunden till det som i dag är tryckfrihetsförordningen.

Tryck- och yttrandefrihetskommittén har haft att förhålla sig till de utredningsdirektiv den getts. TU kan dock inte undgå att notera att betänkandet, med några smärre undantag, i väsentliga delar endast innehåller förslag till försvagningar av tryck- och yttrandefriheten.

TU ser med särskild oro på den frekventa användningen av s k delegationsregler, som ett hanteringssätt, så snart en konflikt uppstår med ett motstående intresse.

Visst går det att – undantagsvis - i tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna bestämma att vissa frågor, trots att de befinner sig inom ”ramarna”, kan hanteras i vanlig lag. Sådana delegationsregler innebär dock en balansgång, som kräver stor försiktighet och ska bara införas när man är säker på att ett viktigt yttrandefrihetsintresse inte äventyras.

Dessvärre för yttrandefriheten har tekniken med delegationsregler genom åren gått från att vara just några undantag till en lista som efterhand börjar bli en katalog.

TU finner denna utveckling oroande. En alltför stor benägenhet att ”delegera ut” det obekväma från tryck- och yttrandefrihetsskyddet är att vi till sist får mediegrundlagarna med så stora hål, att det bara skyddar det som är bekvämt, oförargligt och ”ändamålsenligt”. Delegationen är en möjlighet som alltför flitigt utnyttjad skapar luckor i grundlagsskyddet.

Grundlagsskyddet och de föreslagna delegationsreglerna

a) Grundlagsskyddet för utbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt (föreslagen delegationsregel nr 1)

I betänkandet föreslås, genom en delegationsregel, att anskaffarfriheten i TF och YGL ska begränsas. Utan hinder ska det i vanlig lag kunna meddelas föreskrifter om ansvar och ersättningsskyldighet i fråga om överträdelser av ett förbud mot att göra utbildningar, beskrivningar och mätningar av eller inom ett sådant objekt som omfattas av skyddslagen.

Bakgrunden till förslaget är den händelse som inträffade i samband med ubåtsjakten utanför Berga i oktober 2014, då militärpolis ingrep mot en fotograf från Dagens Nyheter som fotograferat ett vattenområde som var

klassat som skyddsobjekt och beslagtogs minneskortet till dennes kamera.

I den rättsliga prövning som följde konstaterade Högsta domstolen (NJA 2015 s 298) att skyddslagens regler om s k avbildningsförbud och om förverkande och beslag stod i strid med anskaffarfriheten i tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna och upphävde beslaget.

Man kan tycka att rättsläget därmed blev klarlagt. Myndighetsingripandet var felaktigt, och uttolkningen av grundlagen hade tydliggjorts.

Kommittén har dock haft att överväga begränsningar för att återgå till det som i betänkandet beskrivs som den tidigare (men uppenbarligen felaktiga) uppfattningen och föreslår sålunda ännu en delegationsregel.

Det är självfallet grundläggande för Sveriges säkerhet att kunna upprätthålla totalförsvarets skyddsvärden. Samtidigt är anskaffarfriheten också av grundläggande betydelse i det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. Det krävs alltså mycket starka skäl för att begränsa den.

Enligt TU:s mening ter sig i det perspektivet betänkandets motivering, t ex om risken för att ”främmande makt” infiltrerar en tidningsredaktion för att sedan kunna avbilda skyddsobjekt under skydd av anskaffarfriheten, något långsökta.

I sammanhanget ska också noteras att skyddslagens räckvidd med tiden kommit att omfatta inte bara byggnader, anläggningar, områden och objekt med koppling till Försvarsmakten utan att i stort sett alla byggnader, anläggningar, områden och objekt som innehas av det allmänna kan klassas som skyddsobjekt. I betydande omfattning synes detta också ha skett, vilket innebär en kraftig begränsning av massmediernas möjlighet att avbilda skeenden och händelser.

Sammantaget finner TU därför att skälen emot den föreslagna delegationsregeln väger alltför tungt och avstyrker därför förslaget.

b) Grundlagsskyddet för vissa söktjänster (föreslagen delegationsregel nr 2)

2018 föreslog regeringen i en proposition att informationsdatabaser med söktjänster med personuppgifter om brottslighet (lagöverträdelse) skulle fräntas sitt grundlagsskydd i vissa delar.

Förslaget kom aldrig att genomföras efter det att riksdagens konstitutionsutskott sagt nej. Risken för att den tilltänkta regleringen skulle innebära en begränsning av yttrandefriheten som negativt skulle påverka journalistik och publicistik var tydlig.

Regeringen återkom dock till tryck- och yttrandefrihetskommittén med förnyade direktiv. Och kommittén föreslår nu, om än med en lite annan vinkel (och med ännu en delegationsregel) att regler i vanlig lag får tillämpas, under förutsättning att det ”med hänsyn till den offentligtgjorda uppgiftssamlingens karaktär står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.”

Frågan har både yttrandefrihets- och integritetsrättsliga komplikationer. Enligt TU:s mening bör förslaget dock inte genomföras heller denna gång.

Till att börja med innebär förslaget en avgränsning till syftet, inte till formen, vilket är något som från tid till annan lätt kan ges en ny innebörd. Det vore ett grundskott mot fundamentala tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer om det blir en tolkningsfråga vad som faller innanför respektive utanför det grundlagsskyddade området. Osäkerheten blir ett hinder i en helt legitim näringsverksamhet.

Det framstår dessutom som djupt otillfredsställande att tolkningen av tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarnas räckvidd därmed läggs i händerna på Datainspektionen (även om dess beslut kan överklagas), vars uppdrag många gånger står i direkt motsats till att tillgodose nyhets- och informationsintresset.

I praktiken riskerar förslaget också att kasta ut informations- och söktjänstföretag och nyhetsbyråer som vänder sig till professionella aktörer från det grundlagsskyddade området. Dessa aktörer, d v s kunderna, är dessutom inte bara massmedier utan också t ex offentliga myndigheter, kommuner, rättsdatabaser och säkerhetsföretag.

TU vill, i fråga om massmedierna, särskilt understryka att ett genomförande enligt utredningens förslag skulle få mycket negativa konsekvenser för lokala nyhetsmedier, som saknar egna resurser, praktiskt och ekonomiskt, att på egen hand utföra den bevakning och research som söktjänstföretagen gör.

Mot bakgrund dels av otydligheten, osäkerheten och den bristande förutsebarheten i förslaget, dels de negativa effekter det riskerar att föra med sig för såväl söktjänstföretagen som massmedier och andra professionella aktörer, avstyrker TU förslaget.

c) Public service och sändningar genom tråd (föreslagen delegationsregel nr 3).

I betänkandet föreslås, även här genom en delegationsregel, en ändring i yttrandefrihetsgrundlagens skydd för etableringsfriheten för trådsändningar genom att tillåta att det i lag får meddelas villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst.

Bakgrunden till förslaget är att de nuvarande sändningstillstånden för public service-bolagen endast gäller för sändningar i marknätet. För verksamhet genom tråd, t ex programföretagens verksamhet på internet eller playtjänster, och som uteslutande sänds där, medger inte etableringsfriheten i yttrandefrihetsgrundlagen att sådana villkor ställs.

I praktiken innebär det alltså att den som vill anmäla innehållet i en playtjänst som exklusivt sänts där, inte kan få det prövat hos Granskningsnämnden, till skillnad från om samma innehåll hade sänts i marknätet.

TU kan dela uppfattningen att detta kan verka ologiskt och inkonsekvent.

TU motsätter sig dock förslaget på principiella grunder. Det framstår som paradoxalt att begränsa etableringsfriheten i yttrandefrihetsgrundlagen i enda syfte att vidga möjligheterna för en statlig granskning av public service-företagen.

TU kan heller inte - även om syftet i någon mening skulle vara att stärka public service-företagens ”oberoende - stödja ett förslag som innebär en

begränsning och försvagning av en av hörnstenarna i det yttrandefrihetsrättsliga skyddet, d v s etableringsfriheten.

Mot den bakgrunden avstyrker TU förslaget.

Oberoendet hos public service

I betänkandet diskuteras även om det går att genom grundlag ytterligare förstärka skyddet för public service-företagens oberoende.

En tanke har då varit att genom en särskild reglering i grundlag, dels slå fast att föreskrifter om existensen av och grunderna för radio och tv i allmänhetens tjänst ska meddelas i lag, dels att en bestämmelse om ändring av sådan lag ska kräva två likalydande beslut med ett mellanliggande riksdagsval eller att minst tre fjäredelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

TU vill understryka betydelsen av ett starkt och oberoende public service. Det finns en oroande utveckling i närliggande stater, där public service-verksamheten undermineras.

Övriga förslag

a) Grundlagsskyddet för vissa sändningar av program via satellit

I utredningen diskuteras om det behöver göras lagändringar för att uppfylla Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning vid förtal och andra yttrandefrihetsbrott i sändningar via satellit och från utlandet.

Bakgrunden är en dom mot Sverige i Europadomstolen 2016 (Arlewin mot Sverige), där domstolen fann att Sverige brutit mot artikel 6.1 i konventionen (rätten till domstolsprövning). Fallet handlade om att Arlewin ansåg sig förtalad i TV 3 och väckte åtal och krävde skadestånd. Högsta domstolen (och underinstanserna) avslog hans begäran eftersom TV 3 sänder från London och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) i fråga om ansvar och skadestånd inte är tillämplig på sändningarna. Däremot gäller YGL i fråga om skydd för meddelare i dessa fall.

Situationen är alltså den att den som känner sig förtalad i en sändning från utlandet inte kan åtala den som medverkar som meddelare och säger det som uppfattas som förtal (eftersom meddelaren skyddas av YGL), men inte heller kan åtala utgivaren (eftersom YGL inte gäller i fråga om ansvar och skadestånd).

I det aktuella målet hänvisade man Arlewin till att han kunde föra talan i brittisk domstol eller enligt brottsbalken. Arlewin tog då i stället fallet till Europadomstolen som alltså fällde Sverige för att inte ha gett Arlewin tillgång till en domstolsprövning.

TU delar uppfattningen att det, mot bakgrund av omständigheterna, förvisso kan diskuteras om inte Arlewin hade kunnat få sin rätt till en effektiv domstolsprövning tillgodosedd. Oavsett detta, kan det dock, mot bakgrund av Europadomstolens dom, konstateras att det är rimligt att den som känner sig förtalad i ett program med stark anknytning till Sverige, också ska kunna få sin sak prövad i svensk domstol.

TU tillstyrker därför förslaget om att utvidga yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde till att avse satellitsändningar som i dag anses utgå från utlandet och som har en särskilt stark anknytning till Sverige och som kan uppfattas som svenska.

b) Grundlagsskyddet för webbsändningar

TU delar uppfattningen att den sk ”webbsändningsregelns” omfattning behöver omprövas. Den tillkom i en tid där den var tänkt att mest omfatta – och skydda – samtidiga sändningar över Internet som redan gjordes som traditionella tv-sändningar. Det var rätt och viktigt då.

Efterhand har webbsändningsregeln dock fått ett betydligt större träffområde än så – t ex direktsändningar från fågelholkar – där många av dem som sänder inte har en aning om att de gör det under grundlagsskydd och, än mindre, inser vilka förpliktelser som följer med detta.

Kommittén har därför diskuterat om webbsändningsregeln bör avskaffas eller i varje fall begränsas.

Enligt TU:s mening är ett avskaffande av webbsändningsregeln uteslutet. Det är samtidigt viktigt för respekten för det skydd och det ansvar som följer med att verka under tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna att det

inte bara ger friheter utan också ställer krav. Det finns en risk att den respekten här tunnans ut om webbsändningsregelns tillämpningsområde blir bredare än vad som var avsett.

Den kvarstående frågan är dock om en, i vissa avseenden motiverad, begränsning av webbsändningsregeln, riskerar att föra med sig bieffekter i fråga om skyddsvärd verksamhet för mera "traditionella medier", så att dessa faller utanför grundlagsskyddet. Detta kan inte uteslutas.

Vid en avvägning finner TU därför att webbsändningsregeln bör bibehållas, möjligen med vissa lättnader avseende de skyldigheter som åvilar webbsändare. Skulle en begränsning ändå genomföras bör den utformas på det sätt som utredningen föreslagit, d v s med en avgränsning av tillämpningsområdet till att fortsatt gälla för aktörer som har ett automatiskt grundlagsskydd enligt den s k databasregeln eller grundlagsskydd genom utgivningsbevis.

c) Grundlagsskyddet för förpackningar

I betänkandet diskuteras om förpackningar (cigarettpaket, bipacksedlar, filmjölkestetror o s v) genom en uttrycklig bestämmelse (delegationsregel) eller på annat sätt ska undantas från TF:s tillämpningsområde.

Frågan har diskuterats i tidigare mediegrundlagsutredningar samt i specifika utredningar rörande tobakslagstiftningen. Efter det att direktiven till den nuvarande tryck- och yttrandefrihetskommittén skrivits infördes – som ett resultat av tidigare utredningsarbeten – en delegationsregel i TF som öppnar för reglering i vanlig lag om krav på produktinformation (varningstexter, innehållsdeklarationer m m) om syftet är att skydda hälsa, miljö eller konsumentskydd.

TU vill här, åter igen, understryka att frågan om grundlagsskyddets räckvidd inte ska ske utifrån en "ändamålsbedömning", utan att det kan konstateras att det finns förpackningsinformation som formellt omfattas av grundlagens skydd. Att denna information dessutom kan vara av opinionsbildande karaktär är inte avgörande, men förstärker behovet av grundlagsskydd.

Slutsatsen i betänkandet är också att det sammantaget inte finns tillräckliga skäl för att helt undanta den typ av tryckta skrifter som består av förpackningar från tryckfrihetsförordningens skydd.

TU tillstyrker den bedömningen.

d) Ansvarsordningen för innehåll i digitala böcker

I betänkandet diskuteras det förhållandet att för e-böcker och ljudböcker som tillhandahålls från en databas är det en utgivare som utsetts av förlaget som ansvarar för innehållet - medan det i fråga om tryckta böcker primärt är författaren som ansvarar för innehållet.

Genom den s k bilageregeln i TF undanröjdes delvis denna olikhet genom en ändring år 2019, så att författaren är primärt ansvarig i bägge fallen om en bok publiceras i både tryckt och digital form. I fråga om böcker som enbart publiceras digitalt kvarstår dock olikheten.

Utredningen har prövat olika alternativ för att införa ett författaransvar även i YGL, men funnit att – även om ett sådant ansvar skulle vara önskvärt – det skulle innebära sådana ingripande och omfattande förändringar i ansvarsordningen att nyttan inte överväger.

TU kan instämna i det otillfredsställande med de ansvarsmässiga olikheterna, beroende på plattform. TU kan dock också dela de principiella och lagtekniska invändningar som utredningen redovisar. Enligt TU:s mening finns dock skäl att utreda frågan vidare.

Stockholm 2020-11-30

TU – Medier i Sverige

Thomas Mattson
Tf Vd

Per Hultengård
Jurist