

Datum:
2020-12-03

Dnr:2020/
29-810

Vår ref:
ow

Justitiedepartementet
grundlagsenheten
103 33 Stockholm

REMISSYTTRANDE

Ju 2020/02919/L6

Betänkande från 2018 års Tryck och yttrandefrihetskommitté (SOU 2020:45)

Som remissinstans på rubricerade betänkande från 2018 års Tryck och yttrandefrihetskommitté, (SOU 2020:45) innehållande bla ett antal förslag på ändringar i Tryckfrihetsförordningen ("TF") och Yttrandefrihetsgrundlagen ("YGL") skulle Svenska Journalistförbundet (nedan kallad "förbundet") vilja meddela följande.

1.Sammanfattning

Förslaget att ett nytt, särskilt grundlagsskydd för satellitsändningar från utlandet ska införas i YGL i den del sändningen innehåller program med svensk anknytning är inget som förbundet kan tillstyrka, liksom inte heller förslaget att det ska vara möjligt för riksdagen att reglera ett utbildningsförbud av skyddsobjekt i vanlig lag.

Förslaget att inte längre ge grundlagsskydd för webbplatser som bara är kopplade till direktsändningar via Internet kan inte tillstyrkas av oss, liksom inte heller utredningens förslag att försämra grundlagsskyddet för vissa söktjänster genom att en regel införas i YGL

som ger riksdagen rätt att detaljreglera dessa söktjänster om det inte ”står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet”.

Utredningens förslag att inte ändra grundlagsskyddet i TF för förpackningar liksom att inte heller införa en ny regel om ett upphovsmannaansvar för så kallade e-böcker utan tryckt förlaga ställer vi oss också bakom.

Utredningens förslag att ändra gällande rätt så att en förpliktelse införs gentemot operatörer som distribuerar TV, så att de förutom TV-kanaler, även ska vara tvungen att distribuera vissa tilläggstjänster - t ex tjänster för funktionshindrade - tillstyrker vi.

Utredningens beslut att inte lägga fram ett förslag som stärker public-service-företagens ställning, t ex i YGL eller i annan grundlag, - detta pga att inte en tillräckligt stark politisk majoritet kunnat uppnås i utredningen – beklagar vi. Vi anser att ”public-service-företagen” bör ha ett förstärkt skydd t ex i grundlagen som gör att företagen har en långsiktig trygghet.

Utredningens förslag att förändra etableringsfriheten i YGL så att public-service-företagen (”PS-företagen”) verksamhet via tråd kan bli föremål för Granskningsnämndens (”GRN”) prövningar är ett förslag som förbundet inte kan tillstyrka, även om vi väl förstår syftet bakom förslaget då en allt större del av PS-företagens samlade programinnehåll når sin publik på annat sätt än genom traditionella sändningar.

2. Konkreta synpunkter på utredningens förslag

2.1 Ändringar i frågan om grundlagsskydd för satellitsändningar

En ny reglering föreslås som innebär ett grundlagsskydd för satellitsändningar från utlandet, detta om programmet har svensk koppling. Syftet med förslaget är att öka möjligheten för privatpersoner som känner sig förtalade i sådana sändningar, att kunna vidta rättsliga åtgärder i svensk domstol med stöd av YGL.

Förslaget innebär att en TV-kanal som sänds via satellit t ex från Storbritannien och som vidare sänds i Sverige, t ex via en kabeloperatör, i den del enskilda program eller inslag på ett eller annat sätt har en svensk koppling, rättsligt ska ses som en sändning från Sverige, trots att sändningen sker från annat land. Och därmed innebär det att den som känner sig förtalad ska kunna vidta rättsliga åtgärder i Sverige enligt YGL.

Det konkreta fallet som aktualiserat behovet av ev lagändringar – Arlewin-målet vid Europadomstolen, som gällde sändningar i TV3– är en tvist där det torde vara fullt möjligt för privatpersonen att ta tillvara sin rätt på annat sätt än genom att väcka talan med stöd av YGL. Att privatpersonen hade möjlighet att vidta rättsliga åtgärder i Storbritannien ansåg dock inte Europadomstolen var tillfredställande, då skadan i huvudsak hade uppstått i Sverige. Det finns icke desto mindre konkreta fall på domstolsavgöranden som klarlägger att allmänna straffrättsliga

regler - inte TF/YGL – kan tillämpas på brittiska sändningar som når en svensk publik (jmf NJA 2002 s 314 om programmet "Efterlyst" i TV3).

Förslaget från kommittén innebär ett avsteg från principen om publicistisk enhet, - då program i en och samma kanal ges olika status ur ett YGL-perspektiv - dessutom på mycket oklara grunder. Ska det räcka med att ett inslag presenteras på svenska språket? En sändning på ett minoritetsspråk, t ex finska, kurdiska, som har avseende på svenska förhållanden eller personer. Skulle det kunna ge samma effekt som ett program på svenska?

Av skäl som anförs ovan avstyrker vi förslaget till lagändringar.

2.2 Avbildningsförbud i grundlagsskyddade medier

Utredningen föreslår genom en ändring i TF/YGL, att det ska vara möjligt för riksdagen att reglera ett avbildningsförbud av skyddsobjekt i vanlig lag (s k delegation). Bakgrunden till att lagändring aktualiserats är rättsfallet NJA 2015 sid 298, som gällde en fotograf på Dagens Nyheter, som hade fotograferat skyddsobjekt i samband med en ubåtsjakt i Stockholms skärgård, och där åklagare beslöt om ett beslag av fotografens minneskort, detta med stöd av Skyddslagen (2010: 305). Efter prövning i tre rättsliga instanser ansåg dock Högsta domstolen att beslaget stod i strid med anskaffarfriheten i grundlagarna och upphävde beslutet.

Konsekvenserna av förslaget innebär en substantiell försämring för journalister att anskaffa material, t ex för att beskriva missförhållanden, för publicering i grundlagsskyddade medier – något som för övrigt också anges i utredningen (sid 189).

Vi anser att principerna om anskaffarfrihet alltjämt ska vara överordnad Skyddslagens behov, i den del det handlar om anskaffande till grundlagsskyddade medier. Utredningens förslag om att försämma grundlagsskyddet – här genom ytterligare en delegationsbestämmelse – är inget vi kan tillstyrka.

2.3 Grundlagsskydd för vissa webbplatser föreslås tas bort

Webbplatser som tillhör en aktör som bedriver sändning via nätet (webbsändningar) ska inte längre ges ett automatiskt grundlagsskydd enligt utredningens förslag.

Från börjar övervägdes under utredningsarbetet att avskaffa den aktuella regeln om webbsändningar i sin helhet. Dessbättre blev inte detta utredningens slutgiltiga förslag, men i betänkandet föreslås ändå att webbplatser knutna till aktörer som bedriver sändning – antingen direktsändning eller sändning av förinspelade program – inte längre ska ges ett automatiskt grundlagsskydd.

Vad som är viktigt att ta i beaktande enligt förbundets uppfattning är att gränsen mellan traditionella sändningar och webbsändningar på intet sätt är självklar. Så kallad Internet-protokoll-TV (IP-TV) - är det en sändningsverksamhet som är att anse som en webbsändning eller en traditionell sändning?

Det finns aktörer som dels själva sänder via Internet, dels upplåter sändningsrätten till externa vidaresändningsföretag/kabel-TV-företag, tex ComHem, som då rimligen är det företag som sänder enligt YGLs huvudregel (1 kap 3 § 1 st YGL).

En konsekvens av förslaget skulle kunna bli att inte bara privatpersoner som sänder i allehanda sammanhang går minste om grundlagsskyddet på sin webbplats. Även etablerade medieföretag riskerar med förslaget att gå miste om sitt automatiska grundlagsskydd på webben pga att medieföretagets sändningar "bara" sker på Internet, och där övriga sändningar utförs av ett externt företag, exvis ComHem.

Då gränsen är oklar mellan vanliga sändningar och webbsändningar riskerar etablerade medieföretag att förlora grundlagsskyddet för sina webbplatser, även om i och för sig företaget kan få ett grundlagsskydd för sin websida genom att ansöka och erhålla ett utgivningsbevis, eller att vara en redaktion för en periodisk skrift.

Mot den bakgrunden att grundlagsskyddet enligt TF/YGL riskerar att gå förlorat för vissa aktörer kan inte förbundet tillstyrka förslaget.

2.4 Grundlagsskydd för vissa söktjänster ska kunna regleras i vanlig lag genom s k delegation

Grundlagsskyddet för vissa söktjänster har för andra gången på kort tid varit föremål för utredning. Den aktör som nu liksom 2018 diskuterades är söktjänsten Lexbase som driver en databas där bland annat brottmålsdomar publiceras på Internet.

Det nu aktuella förslaget innebär att en regel införs i YGL som ger riksdagen rätt att detaljreglera dessa söktjänster genom s k delegation, under vissa förutsättningar.

Det tidigare lagförslaget från 2018 som syftade att göra skillnad på tjänster beroende på om de riktar sig till den breda allmänheten jämfört med om de riktar sig till professionella användare – t ex advokater eller journalister - fick inte tillräckligt stöd i riksdagens konstitutionsutskott, vilket ur vårt perspektiv var mycket tillfredsställande.

Nu har 2018 års tryck och yttrandefrihetskommitté presenterat ytterligare ett förslag, med utgångspunkt i regeringens direktiv. Fördelen med det nu aktuella förslaget är förvisso att det inte gör skillnad på söktjänster beroende på vem som är avnämare; tjänster på en "business-to-business"-marknad behandlas inte annorlunda än tjänster som privatpersoner tar del av. Det finns dock andra problem med det nu aktuella förslaget som enligt vår uppfattning inte gör detta förslag bättre än 2018 års förslag.

Den centrala skrivningen i det nu aktuella förslaget – att databaser bara kan förbjudas om det *"står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas i enskildas personliga integritet"* - är om möjligt ännu sämre ur yttrandefrihetssynpunkt än det förra förslaget. Detta beroende på att allt för mycket överlämnas till domstolarna och förutsägbarheten är därför mycket liten.

Enligt utredningen ska det bland annat vara avgörande huruvida det finns ett allmänintresse i att uppgifterna sprids. Om det handlar om kommunpolitiker eller grovt kriminella är databaserna tillåtna enligt vad som anges i utredningen, men i övrigt skulle det vara en otillåten publicering.

Gränsdragningen hade varit lättare om det fanns vissa företag som bedrev journalistisk verksamhet resp företag som hade rättsdatabaser, men så är inte fallet i dag. Utvecklingen idag går snarare emot ökad konvergens där gränsdragningen mellan publicister och icke-journalistiska distributörer blir alltmer otydlig. Ett av flera sådana exempel på denna utveckling är att allt fler amerikanska plattformar som tidigare inte velat ta ansvar för det medieinnehåll som finns i deras tjänster, under de senaste åren börjat med egen publicistisk verksamhet, t ex direktsänd idrott.

Lexbase idag är det inte bara en databas med domar. På företaget hemsida finns det också nyheter och poddar. Hypotetiskt skulle Lexbase såväl kunna ge ut en tidning eller tidskrift eller sända linjär radio eller TV. Vad händer om Schibsted eller Bonnier News blir dominerande ägare till en aktör som Lexbase?

På grund av dessa oklarheter avstyrker förslaget.

2.5 Grundlagsskydd för förpackningar

Kommittén har övervägt frågan om att undanta förpackningar från det särskilda grundlagsskyddet i TF. Dessbättre gör kommittén den bedömningen att inte föreslå någon lagändring.

Därför tillstyrker därför utredningen att inte ändra i gällande rätt.

2.6 Skyldighet för operatörer att tillhandahålla tilläggstjänster för funktionshindrade

Kommittén föreslår att det ska införas en förpliktelse för olika operatörer som distribuerar TV, att de även ska vara skyldiga att distribuera vissa tilläggstjänster, t ex tjänster för funktionshinder, innehållande textning, tolkning etc. Som påpekas av utredningen kan det vara så att gällande rätt idag innebär att denna skyldighet redan finns. Om så verkligen är fallet avgörs ytterst om sådana tilläggstjänster är att anse som "program" i YGLs mening. Då vi menar att centrala begrepp i YGL som "program" inte ska ges en alltför fri tolkning, då det kan skapa oönskade konsekvenser i andra sammanhang, är det bättre att som utredningen föreslår, att krav på vidaresändning även gäller tjänster som underlättar tillgången till vissa TV-sändningar.

Vi tillstyrker därför utredningens förslag

2.7 Ang ett vidgat uppdrag för Granskningsnämnden till bla annat public-service-företagens webbplatser; inskränkning i etableringsfriheten på Internet

De krav som staten idag har gentemot public-service-företagen ("PS-företagen") gäller endast linjära sändningar i etern. En av grundbultarna i grundlagsskyddet i TF/YGL är etableringsfriheten

inkl förbundet för det allmänna att ställa krav på medieinnehållet. Rent generellt är sändningar i etern (marknätet) undantagna från detta skydd i grundlagen på grund av att frekvensutrymmet är begränsat.

På Internet gäller dock inte detta begränsade frekvensutrymme.

I allt högre grad har PS-företagen börjar ta andra publiceringsformer i anspråk, sändningar via Internet (som sker genom tråd, inte via etern), liksom play-tjänster (t ex SVTs Öppet Arkiv) och rena textpubliceringar, medier där alltså inte etableringsfriheten är föremål för samma inskränkning som etermediesändningarna.

I olika sammanhang, t ex i AV-utredningen, har det framförts att det finns ett behov av att public-service-företagens verksamhet som idag är oreglerad också måste regleras motsvarande den reglering som finns för sändning via marknätet.

2018 års tryck och yttrandefrihetsutredning föreslår därför att lagändringar görs så att t ex programföretagens övriga verksamhet ska kunna bli föremål för granskning av Granskningsnämnden ("GRN"). Detta ska ske lagtekniskt genom att begränsningen i YGL till "sändningar på annat sätt än genom tråd" ändras till "sänts" resp att det anges i YGL att villkor får ställas på företag som finansieras med allmänna medel, om det handlar om ett företag som sänder i radio och TV "i allmänhetens tjänst". Härigenom kommer inte bara andra former av sändningar, t ex sändningar utan tråd (t ex sändningar via world wide web) att omfattas av en ny reglering utan även andra tillhandahållanden – via nätet eller verksamhet helt vid sidan om nätet.

Vi kan inte tillstyrka förslaget till lagändring. Vi menar att förslaget inskränker den grundlagsskyddade etableringsfriheten, bla genom att vidga GRNs uppdrag. Vår inställning till GRN är att en sådan myndighet, som i efterhand bedömer grundlagsskyddade medier, inte bör finnas.

Det är med förslaget inte heller helt klart vad för medieformer som avses. Förutom PS-företagens egna webbplatser samarbetar företagen på lite olika sätt med externa företag. Sveriges Radio har t ex ett avtal med Spotify där SR-inslag publiceras, och Utbildningsradion har regelmässigt haft samarbeten med externa företag som bokförlag på vars webbplatser UR-inslag visas. SVT-inslag spelas upp på YouTube, och SVT har sedan lång tid varit medfinansiär till olika filmproduktioner.

I den mån en lagändring ska genomföras, vilket vi alltså motsätter oss, är det icke desto mindre viktigt att klargöra att de föreslagna lagändringarna inte får innefatta externa plattformar som YouTube eller andra externa (medie)företag. När public-service-företagen har samarbeten med externa företag ska således GRN inte kunna granska det medieinnehåll som visas/sprids av dessa externa företag.

2.8 Ett förstärkt skydd för Public-service-företagen, t ex i YGL eller i annan grundlag

Det kanske viktigaste delen i regeringens direktiv utifrån vårt perspektiv är uppdraget till 2018 års tryck och yttrandefrihetsberedning att föreslå en reglering som tillförsäkrar de företag som bedriver radio och TV i allmänhetens tjänst ett oberoende från statsmakterna som kan ge företagen ett långsiktigt skydd. Något förslag har inte utredningen kunnat lämna, trots att det ändå synes ha funnits en majoritet för detta. Vår förhoppning är att regeringen ändå kan utarbeta en proposition som ändå innehåller ett konkret förslag i denna del.

2.9 Grundlagsskydd för digitala böcker utan tryckt förlaga

Någon särskild regel om författansvar (upphovsmannaansvar) för digitala böcker föreslås inte av kommittén.

De intressenter som argumenterat för frågan om ett ansvar för s k digitala böcker på samma sätt som tryckta böcker synes ytterst argumentera med utgångspunkt för den traditionella romanförfattaren, och den avtalsrelation som denne har med sitt förlag i form av s k förlagsavtal – vilket skulle motivera en reglering i YGL som då innehållsmässigt skulle vara utformad såsom regleringen i TF för icke periodiska skrifter (tryckta böcker). Det är i detta sammanhang dock viktigt att känna till att en mycket stor del av de produkter som skyddas som icke periodiska skrifter i TF liksom sådana produkter som ev skulle kunna klassificeras som digitala böcker ofta produceras och arvoderas *på annat sätt* än via ett förlagsavtal, t ex förekommer engångsbelopp som betalning till upphovsmannen som arbetar genom ett uppdragsavtal.

Problematiken att definiera en digital bok är i mångt och mycket densamma som försöken att i diverse sammanhang slå fast vad som är en digital tidning/tidskrift (se EU-direktivet 2019/790 artikel 15). En sådan definition riskerar att bli helt innehållsstyrt, vilket är en ordning som inte är förenligt med grundlagens principer. I dag regleras en tryckt roman i TF på precis samma sätt som exvis en tryckt manual till en personbil.

Det har under utredningens gång visat sig att det i ganska begränsad omfattning inom dagens e-boks-marknad är bokförlagen själva som publicerar e-böckerna, även om det i viss omfattning förekommer smakprov ur böckerna på förlagens hemsidor. Snarare är det externa aktörer som Adlibris eller Storytel som i realiteten publicerar medieinnehållet. Samtidigt publicerar alltför professionella – som icke-professionella – upphovsmän själva längre (bokliknande) texter på Internet, utan någon inblandning av medieföretag/förlag.

Utifrån ett aktuellt exempel: En upphovsman ger ut sina dagböcker som e-bok som distribueras via Ad-libris medan en annan upphovsman tillhandahåller sina dagböcker helt själv via sin egen blogg/hemsida eller Facebook-konto, detta utan att i något av fallen materialet ges ut i tryckt form. Att regleringen fallen emellan måste vara densamma i ett grundlagshänseende menar vi är självklart. Det faktum att upphovsmannen *i det ena fallet* har en särskild avtalsrelation med ett

förlag/aggregator, men inte *i det andra fallet* är inte ett tillräckligt skäl att specialreglera grundlagen för det förstnämnda fallet.

Utredningen har dessbättre kommit fram till att det finns mycket påtagliga definitionsproblem och lagtekniska problem i övrigt om en sådan reglering med författarsvar för digitala böcker (utan tryckt förlaga) införs.

Vi tillstyrker därför utredningens förslag att inte lämna något förslag på lagändring.

Stockholm den 3 december 2020
Svenska Journalistförbundet

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'U' followed by a series of loops and a horizontal line.

Ulrika Hyllert
förbundsordförande