

SOU 2019:39, En moderniserad radio- och tv-lag – genomförande av ändringar i AV-direktivet (Ku2019/01489/MD)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i SOU 2019:39, En moderniserad radio- och tv-lag – genomförande av ändringar i AV-direktivet. Förslagen i utredningen syftar till att genomföra ändringar i AV-direktivet i svensk rätt. Utredningen innehåller flera förslag som påverkar mediebranschen. Journalistförbundets remissvar behandlar dock i första hand de förslag som är av principiell betydelse för Journalistförbundets medlemmar.

Enligt Journalistförbundet innehåller utredningen flera allvarliga brister när det gäller analysen av förutsättningarna för att genomföra direktivet i svensk rätt. Enligt Journalistförbundet har utredningen inte i tillräckligt hög grad beaktat de begränsningar som grundlagarna och inte minst yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) medför när det gäller möjligheten att begränsa yttrandefriheten i Sverige. Detta är delvis en följd av att Sverige inte tillräckligt väl beaktat detta då direktivet togs fram i EU.

Utredningen föreslår att Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) ges i uppdrag att medverka till så kallad samreglering. Enligt Journalistförbundet innebär samreglering en inskränkning av yttrandefriheten och förutsätter stöd i grundlag, vilket saknas. Journalistförbundet avstyrker förslaget.

Utredningen har lämnat förslag när det gäller förutsättningar för ett utvidgat självreglerande system. Journalistförbundet hänvisar i denna del till det remissvar som Medieetikens Förvaltningsorgan har lämnat.

Utredningen föreslår att så kallade videodelningsplattformar ska regleras i radio- och tv-lagen. Enligt Journalistförbundet innebär sådana regler en stor inskränkning av yttrandefriheten. När en sådan lagstiftning införs ska en proportionalitetsbedömning enligt 2 kapitlet, 21 §, regeringsformen (RF) göras, vilket inte har gjorts i detta fall. Utredningen har också stora brister när det gäller de nya bestämmelsernas effekter på grundlagsskyddat innehåll på plattformarna. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Utredningen föreslår att det i radio- och tv-lagen ska införas en bestämmelse om att den som tillhandahåller beställ-tv ska se till att minst 30 procent av katalogen utgörs av program av europeiskt ursprung och att dessa framhävs. Enligt Journalistförbundet saknas det stöd i YGL för att begränsa etableringsfriheten på det sätt som föreslås och därför avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Journalistförbundet tillstyrker utredningens förslag om att införa begränsningar när det gäller vilka personer som ska kunna utses till ledamöter i granskningsnämnden.

Utredningen föreslår att det införs begränsningar när det gäller public service möjlighet att tillhandahålla så kallad beställradio på nätet. Enligt Journalistförbundet bör regeringen avvakta med att införa en reglering av beställradio som tillhandahålls av public service tills 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté lämnat sitt betänkande så att frågorna kan hanteras samlat. Journalistförbundet avstyrker förslaget.

Förutsättningar för ett genomförande genom samreglering

Utredningen föreslår att MPRT ges i uppdrag att medverka till den samreglering som kan ske inom det område som samordnas genom AV-direktivet och där uppgiften inte särskilt lagts på annan myndighet. Enligt förslaget ska MPRT medverka till samreglering på en rad områden. Som framgår av utredningen finns det ingen etablerad definition av samreglering.¹ Journalistförbundet konstaterar att samregleringen får träff på medier som omfattas av grundlagsskydd. I Sverige har vi en tradition av självreglering av medier. Självregleringen är frikopplad från rättslig reglering och förutsätter därmed inget stöd i vare sig lag eller grundlag.

Enligt Journalistförbundet innebär samregleringen en inskränkning av yttrandefriheten som för att genomföras skulle kräva en ändring av YGL. Journalistförbundet avstyrker utredningens förslag om att MPRT ska ges i uppdrag att medverka till samreglering. Detta särskilt mot bakgrund av att det inte ens är klarlagt vad samregleringen kan komma att betyda i praktiken.

Utredningen har lämnat förslag när det gäller förutsättningar för ett utvidgat självreglerande system (avsnitt 5.2.2). Journalistförbundet är en av huvudmännen bakom Medieetikens Förvaltningsorgan som driver systemet. Journalistförbundet hänvisar i denna del till det remissvar som Medieetikens Förvaltningsorgan har lämnat.

Videodelningsplattformar

Genom ändringsdirektivet utvidgas tillämpningsområdet för AV-direktivet till att omfatta också videodelningsplattformar. Utredningen föreslår att detta genomförs genom att bestämmelser om videodelningsplattformar införs i radio- och tv-lagen. Bestämmelserna innebär bland annat att leverantörer av videodelningsplattformar ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda barn från ingående våldsskildringar och pornografiska bilder. Leverantörer av videodelningsplattformar ska också vidta lämpliga åtgärder för att skydda allmänheten från innehåll som uppenbart är sådant som avses i brottsbalkens bestämmelser

¹ SOU 2019:39, En moderniserad radio- och tv-lag, sid 196.

om olaga hot, uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott samt bestämmelsen om offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

De föreslagna bestämmelserna får i första hand träff på innehåll som inte omfattas av grundlagsskydd. Även utanför det grundlagsskyddade området måste dock yttrandefriheten beaktas. Den föreslagna regleringen innebär en inskränkning av yttrandefriheten som regleras i 2 kapitlet, 1 §, 1 punkten i RF. Vid inskränkningar av denna rättighet ska en proportionalitetsbedömning göras i enlighet med 2 kapitlet, 21 §, RF. Någon sådan bedömning har inte gjorts i utredningen, vilket enligt Journalistförbundet får anses vara en brist.

Utredningen menar att det inte är uteslutet att innehåll på videodelningsplattformar kan omfattas av YGL. **Utredningen skriver dock att "även om så är fallet är det möjligt att införa regler för videodelningsplattformar så länge reglerna inte är mer långtgående än de bestämmelser som gäller för tv-sändningar och beställ-tv".**² Förhållandet mellan regleringen av videodelningsplattformar och YGL avhandlas på en och en halv sida i utredningen. Utredningens slutsats att videodelningsplattformar kan regleras eftersom regler är de samma för tv-sändningar och beställ-tv är enligt Journalistförbundet inte tillfredställande. Frågan är betydligt mer komplex än så, vilket beror på att AV-direktivet inte tar hänsyn till komplexiteten i YGL.

Som framgår av utredningen finns det material på videodelningsplattformar som är grundlagsskyddat. Detta gäller till exempel program som direktsänds. Den så kallade webbsändningsregeln har i praxis visat sig ha vissa begränsningar.³ När det gäller mediernas direktsändningar får dock rättsläget anses vara sådant att dessa direktsändningar har grundlagsskydd även om de tillhandahålls på en videodelningsplattform.

Enligt Journalistförbundet är det inte heller uteslutet att tjänster som medieföretag tillhandahåller kan komma att träffas av de nya bestämmelserna. Av definitionen av videodelningsplattform framgår det visserligen att bestämmelserna gäller om **"videodelningsplattformens leverantör saknar redaktionellt ansvar"** (radio- och tv-lagen 3 kap, 22 §, punkt c). Även om denna definition i normalfallet får anses följa YGL:s systematik gällande omodererat innehåll är det inte uteslutet att de två regleringarna i praktiken får olika tillämpningsområde och att de nya reglerna därmed får träff på grundlagsskyddat innehåll. För det fall att regeringen väljer att gå vidare med förslaget bör det därför uttryckligen framgå av radio- och tv-lagen att bestämmelserna om videodelningsplattformar inte gäller tjänster som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen. Motsvarande bestämmelse finns idag i lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor (2 §, 3 punkten).

Det som utredningen nu föreslår är att reglera grundlagsskyddat innehåll på motsvarande sätt som beställ-tv med den skillnaden att det saknas stöd i grundlag. Enligt Journalistförbundet är det allvarligt och mycket olyckligt att utredningen så lättvindigt avfärdar denna problematik. Någon möjlighet att reglera grundlagsskyddat innehåll på det sätt som utredningen föreslår finns inte idag. Om regeringen avser att införa en sådan möjlighet förutsätter Journalistförbundet att regeringen låter en utredning titta på möjligheterna att ändra YGL.

Mot bakgrund av att utredningen inte utrett förhållandet till YGL tillräckligt väl och inte heller gjort någon proportionalitetsbedömning i förhållande till inskränkningarna av den allmänna yttrandefriheten i enlighet med RF avstyrker Journalistförbundet utredningens förslag om reglering av videodelningsplattformar.

Främjande av europeiska produktioner

Utredningen föreslår att det i radio- och tv-lagen ska införas en bestämmelse om att den som tillhandahåller beställ-tv ska se till att minst 30 procent av katalogen utgörs av program av europeiskt ursprung och att dessa framhävs.

² SOU 2019:39, En moderniserad radio- och tv-lag, sid 219.

³ Se Högsta domstolens dom den 2 juli 2018 i mål nr B 3552-17.

Ur yttrandefrihetslagens perspektiv finns det stora skillnader mellan beställ-tv via tråd (det vill säga webben) och beställ-tv genom etern. På nätet råder etableringsfrihet. Detta är en viktig princip och motiveras av att det begränsade frekvensutrymme som styr regleringen av etern inte gör sig gällande på samma sätt på nätet. Möjligheterna att begränsa etableringsfriheten på nätet är små och ska så vara. Begränsningar måste också ha stöd i YGL. I samband med den senaste förändringen av YGL som trädde i kraft den 1 januari 2019 infördes en bestämmelse som begränsar etableringsfriheten för beställ-tv på nätet. Förändringen innebär att det är möjligt att i vanlig lag införa regler om skyldighet "att främja framställning av och tillgång till program med europeiskt ursprung".

Utredningen anser att denna delegationsregel i YGL gör det möjligt att införa krav på en kvot på 30 procent. Journalistförbundet delar inte utredningens bedömning att en så pass ingripande begränsning av etableringsfriheten i tråd ryms inom ordalydelsen i den aktuella bestämmelsen i YGL. Det är också tydligt i den utredning som låg till grund för förändringen av YGL att någon större inskränkning av etableringsfriheten inte avsågs.

Utredningen skriver: "Krav på främjande av europeiska produktioner får sägas anses innebära endast en marginell utökning av de krav som redan gäller."⁴ Om lagstiftaren vill införa ett krav på 30 procent för beställ-tv krävs det enligt Journalistförbundet en ändring av YGL.

Journalistförbundet noterar att det enligt utredningens förslag kommer att finnas möjlighet till undantag i enskilda fall. Med tanke på att etableringsfriheten i normalfallet kommer att inskränkas avsevärt kan dock denna undantagsbestämmelse inte anse göra att bestämmelsen som sådan ryms inom ordalydelsen i ovan nämnd bestämmelse i YGL. Journalistförbundet avstyrker förslaget.

Rekrytering av nämndledamöter

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse ska införas i radio- och tv-lagen med innebörden att den som är riksdagsledamot, statsråd eller anställd i Regeringskansliet inte får vara ledamot i granskningsnämnden för radio och tv. Syftet är att stärka granskningsnämndens oberoende. Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

Översyn av radio- och tv-lagen utifrån ett nytt säkerhetsläge

Utredningen anser att en ny grund för återkallelse bör införas i radio- och tv-lagen med innebörden att sändningstillstånd får återkallas om tillståndshavaren bedriver sändningar som utgör en fara för Sveriges säkerhet. Den närmare utformningen av reglerna bör enligt utredningen utredas vidare och något konkret förslag till lagstiftningen lämnas därför inte av utredningen.

Journalistförbundet noterar att frågan också har varit föremål för utredning i SOU 2018:92 Frekvenser i samhällets tjänst. Journalistförbundet framförde i sitt remissvar på den utredningen att den föreslagna regleringen var problematisk ur yttrandefrihetssynpunkt och att den fick anses strida mot censurförbudet i YGL. Regeringen har aviserat att man "avser att återkomma i frågan om beaktande av nationella säkerhetsaspekter vid tillståndsgivning för radio och tv med dubbel tillståndsplikt i samband med att de överväganden som görs av 2018 års AV-utredning behandlas".⁵

Journalistförbundet förutsätter att de begränsningar som finns i YGL beaktas vid en eventuell fortsatt lagstiftningsprocess.

Beställradio

Utredningen föreslår att en definition av begreppet beställradio införs i radio- och tv-lagen. Definitionen av leverantör av medietjänster ändras till att omfatta även den som tillhandahåller beställradio. Public service-företag som tillhandahåller beställradio ska anmäla sig för registrering hos MPRT. Dessutom föreslår utredningen att vissa regler i radio- och tv-

⁴ SOU 2016:58 Ändrade mediegrundlagar, del 1, sid 483.

⁵ Regeringens proposition 2019/20:15 Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning, sid 34.

lagen så som demokratibestämmelsen samt bestämmelserna om förbud mot otillbörligt gynnande och om sponsring ska gälla när Public service-bolagen tillhandahåller beställradio. Vidare föreslår utredningen att Granskningsnämnden för radio och tv ska övervaka genom granskning i efterhand att de bestämmelser som gäller för beställradio efterlevs.

Frågan om förutsättningarna för att begränsa etableringsfriheten i tråd för public service är föremål för utredning inom ramen för 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté. Enligt Journalistförbundet bör regeringen avvakta med att införa en reglering av beställradio som tillhandahålls av public service tills 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté lämnat sitt betänkande så att frågorna kan hanteras samlat. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Om regeringen trots detta väljer att gå vidare med förslaget vill Journalistförbundet framföra att följande. Definitionen av beställradio har i jämförelse med beställ-tv en viktig skillnad. Beställradio förutsätter inte att innehållet finns samlat i en katalog, vilket är fallet med beställ-tv. Angörande är istället bara om innehållet tillhandahålls "på begäran av användaren och vid en tidpunkt som användaren bestämmer". Utredningens förslag är därmed att beställradio får en vid definition. Journalistförbundet ifrågasätter om det är ändamålsenligt att definitionen är så bred.

*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*