

2016-12-29

Dnr 16/02745

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
103 33 Stockholm
lisa.englund.krafft@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet *Ändrade mediegrundlagar* (SOU 2016:58)

(Ert ärendenummer Ju2016/06394/L6)

Myndigheten för press, radio och tv lämnar i första hand synpunkter på de delar av betänkandet som rör myndighetens ansvarsområden men berör även några andra närliggande frågor, exempelvis sådana som handlar om utgivare.

Översyn av språk och struktur i YGL

Myndigheten är positiv till de förslag som Mediegrundlagskommittén (kommittén) har lämnat vad gäller översynen av språk och struktur. En konsekvens av förslaget att yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ska omfatta var och en är att även utländska medborgare skulle kunna vara utgivare för databaser. Som rättsläget är idag är detta möjligt för alla medier som omfattas av YGL, förutom databaser. Myndigheten tillstyrker även att begreppet radioprogram ersätts med begreppet program då det senare är mera teknikneutralt och överensstämmer med motsvarande reglering i radio- och tv-lagen.

En skillnad i begrepps användning mellan YGL och radio- och tv-lagen är att beställ-tv enligt grundlagen tillhandahålls på *särskild* begäran medan beställ-tv enligt radio- och tv-lagen tillhandahålls på begäran. Myndighetens anser att det är en fördel om beställ-tv, så långt det är möjligt, definieras på samma sätt i båda lagarna.

Myndigheten för press, radio och tv anser att frågan om att skapa en mer teknikneutral lagstiftning på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området bör bli föremål för fortsatt utredning. I och med den konstruktion som framförallt YGL har idag kan det vara svårt att tillgodose det behov av yttrandefrihetsrättsligt skydd som finns för nya former av massmedier.

Översyn av databasregeln

Enligt kommitténs förslag ska databasregeln delas upp på flera paragrafer och få en något annorlunda lydelse. Enligt myndighetens mening är detta välkommet eftersom databasregeln i sin nuvarande utformning är komplicerad och kan vara svår att förstå för allmänheten. Myndigheten vill dock här lyfta några mindre frågor.

I den föreslagna lydelsen av 1 kap. 4 § YGL anges att kravet att innehållet i databasen endast ska kunna ändras av den som driver verksamheten bara ska gälla för överföring på särskild begäran och framställning av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, det vill säga inte när databasen tillhandahålls enligt överenskommelser i förväg (så kallade push-tjänster) eller genom en offentlig uppspelning. Detta skulle innebära en förändring jämfört med nuvarande reglering där den aktuella förutsättningen gäller för alla typer av tillhandahållanden (se prop. 2001/02:74 s. 42 angående push-tjänster). Kommittén anger inte några skäl till varför kravet inte längre ska gälla för de sistnämnda tillhandahållandena. Enligt Myndigheten för press, radio och tv är det, i och för sig, mindre sannolikt att någon annan än den som driver verksamheten skulle kunna ändra på innehållet i dessa fall. Det kan dock inte uteslutas att så skulle kunna ske. Därför finns det skäl att överväga om inte kravet ska finnas kvar för samtliga tillhandahållanden som kan omfattas av databasregeln.

I den föreslagna lydelsen av 1 kap. 6 § YGL anges bland annat när ett utgivningsbevis ska kunna återkallas. Det ska kunna ske om det inte längre finns förutsättningar att utfärda ett utgivningsbevis eller om verksamheten inte har påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades eller om den som driver verksamheten har anmält att verksamheten upphört.

Eftersom utgivningsbevis för databaser är frivilliga bör det även vara möjligt att återkalla ett utgivningsbevis på begäran av tillhandahållaren, även om verksamheten inte har upphört. En sådan återkallelsegrund bör, enligt myndighetens mening, uttryckligen anges i YGL.

Villkoren för automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln

I likhet med kommittén bedömer myndigheten att det i nuläget inte finns tillräckliga skäl för att utvidga det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln.

Grundlagsskydd för print on demand, e-böcker och ljudböcker m.m.

Det är positivt att kommittén försöker tillgodose ett intresse av utökat grundlagsskydd för vissa medier. I och med lagstiftningens teknikberoende finns det dock en nackdel med att detta ska ske genom att ändra den så kallade bilageregeln i tryckfrihetsförordningen (TF). Detta då förslagen förutsätter att det för varje bilaga finns en fysisk förlaga. Konsekvensen kan då bli att grundlagsskyddet bortfaller för digitala publiceringar som sker vid tidpunkter då det till exempel inte ges ut någon tryckt tidning, vilket med hänsyn till utvecklingen inom området kan antas komma

att ske i ökande omfattning. I det läget kan databasregeln istället vara tillämplig. I sådana fall ska ett massmedieföretag ha gjort en databasanmälan till Myndigheten för press, radio och tv och för övriga tillhandahållare förutsätter det att utgivningsbevis har utfärdats. I en sådan situation skulle en annan utgivare än för den fysiska förlagan kunna ansvara för innehållet.

En ytterligare komplikation med kommitténs förslag är att olika preskriptionsregler kan komma att vara tillämpliga beroende på om grundlagsskydd gäller enligt bilageregeln eller om det gäller enligt databasregeln. Detta förhållande kan skapa en osäkerhet för bedömningen av ansvarsfrågan.

Användarkommentarer och externa informationsleverantörer

Myndigheten anser att det skulle främja yttrandefriheten om det i enlighet med förslaget klargörs i YGL att förekomsten av användargenererat innehåll som inte har förhandsgranskats inte diskvalificerar redaktionellt innehåll från grundlagsskydd. Myndigheten anser dock att det är viktigt att användargenererat innehåll som inte har förhandsgranskats tydligt avskiljs från redaktionellt innehåll och att det är tillhandahållaren som har en skyldighet att göra detta. Ett sådant krav bör införas i lag (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen). Myndigheten bedömer dock att ett sådant krav inte bör innehålla detaljregler kring hur avskiljandet ska göras utan att detta får avgöras av rättstillämpningen.

Myndigheten instämmer i bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl att förtydliga lagtexten för att klargöra vad som gäller när externa informationsleverantörer ändrar på innehåll i en databas på uppdrag av den som driver verksamheten.

Massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier

Myndigheten instämmer i kommitténs resonemang att massmedieföretags avskilda ytor på sociala medier inte kategoriskt kan sägas ligga utanför det grundlagsskyddade området. Det bör istället vara förutsättningarna i det enskilda fallet som blir avgörande för den frågan. Vid en sådan bedömning kommer frågan om databasens utformning och avgränsning samt avtalsvillkoren/användarvillkoren mellan massmedieföretaget och företaget bakom den sociala medieplattformen få betydelse.

Som en följd av ovanstående resonemang kan det inte heller uteslutas att det skulle kunna vara möjligt att utfärda utgivningsbevis för andra aktörers motsvarande ytor på sociala medier. Detta eftersom de grundläggande tekniska förutsättningarna för att omfattas av databasregeln är desamma för massmedieföretag som för andra aktörer som vill omfattas av grundlagsskydd.

Preskriptionsregler och ansvar för databaser

Med nuvarande preskriptionsregler för yttrandefrihetsbrott som begås i grundlagsskyddade databaser kan utgivaransvaret bli mycket omfattande och i viss mån sägas stå i strid med grunderna för ansvarssystemet, nämligen att en utgivare endast ska kunna ansvara för sådant som denne haft en rimlig möjlighet att kontrollera.

Kommittén försöker genom sina förslag att lösa denna situation. Den reglering som föreslås är emellertid ganska komplicerad och kan komma att bli svår att tillämpa eftersom den involverar ett särskilt prövningsförfarande för frågan om en utgivare ska anses ansvara för ett visst innehåll.

Personlig integritet och grundlagsskydd

Kommittén föreslår att grundlagsskydd för vissa typer av söktjänster på internet ska kunna falla bort genom bestämmelser i vanlig lag. Undantagsregleringen skulle då omfatta söktjänster med vissa känsliga uppgifter, exempelvis uppgifter om lagöverträdelse, om det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

Förslaget innebär en principiell förändring vad gäller den rättsliga regleringen av innehåll i grundlagsskyddade databaser. Det är dock, enligt myndighetens bedömning, i nuläget endast en söktjänst som skulle kunna omfattas av den föreslagna regleringen. Myndigheten vill i detta sammanhang uppmärksamma att det finns söktjänster som inte innehåller sådana uppgifter som anses som känsliga men där mängden personuppgifter är så stor att det kan uppfattas som problematiskt ur integritetssynpunkt. Myndigheten för press, radio och tv upplever att det framförallt är sådana andra söktjänster som löpande ger upphov till klagomål från allmänheten.

Enligt kommitténs resonemang är det inte det förhållandet att vissa personuppgifter är sökbara via internet i sig som är huvudproblemet utan det är hur dessa uppgifter tillgängliggörs och vilka som kan ta del av dem. Undantagsregleringen är inte tänkt att träffa söktjänster som främst används av exempelvis jurister och journalister i sin yrkesutövning utan sådana som riktar sig till den breda allmänheten och som erbjuder en särskilt integritetskänslig funktionalitet. Myndigheten anser att det i vart fall kan ifrågasättas om tillämpningen av undantagsregleringen ska bero på om tjänsten riktar sig till den breda allmänheten eller inte. Det finns skäl att här lyfta fram att ett grundläggande krav för skydd enligt databasregeln är att databasen riktar sig till allmänheten.

Kommittén föreslår inte att reglerna för utfärdande av utgivningsbevis ska förändras. Detta innebär att Myndigheten för press, radio och tv i fortsättningen ska utfärda utgivningsbevis även för databaser med söktjänster som kan komma att omfattas av undantagsbestämmelsen. För en tillhandahållare av en sådan databas kan det härigenom bli svårt att förutse om databasen kommer att omfattas av grund-

lagsskydd eller inte. Kommittén anser att denna rättsosäkerhet är godtagbar. Enligt myndighetens mening skapas dock en osäkerhet om vad som gäller för meddelarskyddet i en sådan situation, vilket är mindre lämpligt.

Det sätt ett innehåll i en grundlagsskyddad databas presenteras för allmänheten bör betraktas som dynamiskt. Det innebär att en tillhandahållare kan ändra utformningen av exempelvis en webbplats, utan att det krävs något särskilt godkännande från Myndigheten för press, radio och tv. Eftersom tillämpningen av undantagsbestämmelsen föreslås bli beroende av hur söktjänstverksamheten bedrivs kan man fråga sig vad det skulle innebära om tillhandahållaren, efter det att grundlagsskyddet har bortfallit, gör tjänsten mindre integritetskänslig. Till exempel genom att ta bort en viss funktionalitet och göra tjänsten mindre tillgänglig. Myndigheten anser att det i en sådan situation skulle vara oklart vad ett utgivningsbevis har för rättslig betydelse.

Med hänsyn till den pågående lagstiftningsprocessen på dataskyddsområdet har det, enligt kommitténs mening, inte varit möjligt att närmare beskriva hur det föreslagna undantaget från TF och YGL ska tillämpas. Myndigheten för press, radio och tv anser att detta förhållande innebär att det blir svårare att ta ställning till förslaget. Kommittén nämner dock att det torde stå klart att frågor om undantag i första hand kommer att aktualiseras inom ramen för den svenska tillsynsmyndighetens arbete samt att myndighetens beslut kommer att kunna bli föremål för domstolsprövning.

Sammantaget anser Myndigheten för press, radio och tv att den föreslagna undantagsregeln ger utrymme för ett stort tolkningsutrymme som skulle innebära rättsliga osäkerheter, särskilt i förhållande till meddelarskyddet.

Tillgänglighet och främjande av europeiska produktioner m.m.

Tillgänglighet

Myndigheten för press, radio och tv ska främja möjligheterna till tillgänglighet inom bland annat tv och ser därför positivt på förslaget som skulle ge förutsättningar för att i vanlig lag kunna ställa krav på tillgänglighet avseende beställ-tv som tillhandahålls genom tråd.

Beställ-tv och databasregeln

Enligt kommitténs förslag till undantag från etableringsfriheten beskrivs beställ-tv som tillhandahållande av tv-program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a YGL. Hänvisningen till databasregeln skulle kunna tolkas som att samtliga tillhandahållanden av beställ-tv genom tråd omfattas av exempelvis reglerna om utgivare i YGL. Enligt myndighetens uppfattning kan det dock finnas beställ-tv-tjänster som är tillgängliga i en databas så som den beskrivs i den föreslagna lydelsen av databasregeln och som inte tillhandahålls av ett massmedieföre-

tag och som det inte heller finns ett utgivningsbevis utfärdat för. I sådana fall omfattas inte databasen av reglerna om utgivare. Myndigheten saknar ett resonemang från kommittén om hur hänvisningen till databasregeln ska förstås i detta avseende.

Främjande av europeiska produktioner.

Myndigheten har inga invändningar mot kommitténs förslag i denna del. Däremot vill myndigheten nämna att AV-direktivet är under omarbetning och ett utkast till reviderat direktiv innehåller bland annat förslag på att även beställ-tv-tjänster ska innehålla en viss kvot europeiska program. En eventuell grundlagsändring bör anpassas till ändringarna av direktivet.

Övrigt

Avslutningsvis vill myndigheten uppmärksamma en fråga som inte har ingått i kommitténs uppdrag att utreda.

Radioprogram och tekniska upptagningar ska ha en utgivare. Detsamma gäller för databaser som omfattas av YGL. För vissa radio- och tv-sändningar och databasöverföringar ska en anmälan av utgivare ges in till Myndigheten för press, radio och tv. Av den så kallade tillämpningslagen framgår att bevis, som visar att behörighetsvillkoren enligt YGL är uppfyllda, ska fogas till varje anmälan. Skyldigheten upplevs av allmänheten som betungande och leder, nästan utan undantag, till att myndigheten måste begära kompletteringar i pågående ärenden. Myndigheten för press, radio och tv anser att skyldigheten att bifoga behörighetshandlingar bör ersättas med en försäkran från den som utser utgivaren att behörighetsvillkoren är uppfyllda. Myndigheten anser att risken att obehöriga utgivare skulle anmälas får anses som liten då utgivaransvaret i sådana fall övergår på den som ska utse utgivaren.

Om kravet att till varje anmälan bifoga nämnda bevis togs bort skulle det även bli möjligt att på ett enklare sätt anmäla utgivare elektroniskt. För verksamhetsbedrivare som byter utgivare ofta skulle detta innebära en förenkling i skyldigheten att alltid ha aktuella uppgifter anmälda hos myndigheten.

Detta yttrande har beslutats av vikarierande generaldirektören Peter Schierbeck efter föredragning av juristen Ola Vigström. I handläggningen har också juristen Anna Dingertz deltagit.

Peter Schierbeck

Ola Vigström