

Regeringskansliet
(Kulturdepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: En moderniserad radio- och tv-lag- genomförande av ändringar i AV-direktivet (SOU 2019:39)

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har anmodats att yttra sig över ovan angivna betänkande, givet av 2018 års AV-utredning. Juridiska fakultetsnämnden får därför anföra det följande.

Sammanfattande tillstyrker fakultetsnämnden AV-utredningens förslag till de ändringar som genomförandet av AV-direktivet kan motivera, dock med vissa reservationer och kommentarer enligt nedan.

1. Självregering genom ett nytt medieetiskt system

Utredningen föreslår - för att möjliggöra ett självreglerande system där frågor om respekt för den enskildes privatliv prövas av ett privaträttsligt organ - att möjligheten enligt Radio- och tv-lagen att ställa villkor om att i sändningsverksamheten visa sådana hänsyn inte ska vara något som tillämpas av tillståndsgivaren.

Fakultetsnämnden tillstyrker själva konstruktionen av ett självregleringssystem för stärkande av respekten av enskilds privatliv. Tanken får sägas vara att det ska bli enklare för den enskilde att få sin sak prövad genom att det bara ska finnas en instans att vända sig till och att den ska kunna pröva alla publiceringsformer. Därmed kan även onlinepubliceringar i etermedier prövas utifrån bestämmelsen om respekt för enskilds privatliv, vilket inte har varit möjligt tidigare. Utredningen ger olika förslag på hur granskningen kan flyttas från Granskningsnämnden till det självreglerande systemet och föreslår alternativet att behålla kravet om respekt för enskilds privatliv både i lagen och i sändningstillståndet.

Fakultetsnämnden finner det angeläget att en risk för dubbelprövning bör minimeras i samband med att man flyttar prövningen av enskilds privatliv i etermedier från statliga Granskningsnämnden till det medieetiska systemet. Det lämpligaste alternativet hade varit att ta bort kravet ur radio- och tv-lagen, låt vara att utredningen föreslår att tillståndsgivaren ska avstå från att ställa upp kravet i själva sändningstillståndet. Det hade dock gett ytterligare precision hos systemet om kravet togs bort ur Radio- och tv-lagen för

Juridiska fakultetsnämnden

att markera att ansvaret för prövningen av om ett medieinnehåll kränker den enskildes privatliv ska ligga hos den föreslagna medieetiska nämnden. Genom att ha kvar villkoret i radio- och tv-lagen - därmed får tillståndsgivaren en faktisk möjlighet att återinföra villkoret relativt snabbt och enkelt - skapas en osäkerhet både för enskilda och medierna om vilket organ det är som prövar.

2. Minderårigas tillgång till skadligt medieinnehåll och information om sådant innehåll

I artikel 6a.1 i ändringsdirektivet finns bestämmelser om hur program med ingående våldsskildringar och pornografiska bilder ska sändas i tv respektive tillhandahållas i beställ-tv, nämligen så att det inte ska finnas en betydande risk att barn ser eller hör dem. Utredningen föreslår att detta förs samman i en bestämmelse.

Fakultetsnämnden har inte några invändningar mot förslaget att de nämnda bestämmelserna om ingående våldsskildringar och pornografiska bilder förs samman i en bestämmelse. Fakultetsnämnden vill dock understryka att det inte finns behov av lagändringar för att genomföra de nämnda kraven i ändringsdirektivet. Svensk rätt motsvarar redan ändringsdirektivets krav i fråga om innehåll som kan vara skadligt för barn.

Vad gäller kravet på varning vid tv-sändning som innehåller verklighetstroga våldsskildringar eller pornografiska bilder i radio- och tv-lagen så föreslår utredningen att det ersätts med en ny bestämmelse om att leverantörer av medietjänster ska lämna information till tittarna om program som innehåller verklighetstroga våldsskildringar eller pornografiska bilder. Informationen ska beskriva innehållet och varna för dess potentiella skada. Granskningsnämnden för radio och tv ska meddela de förelägganden som behövs i enskilda fall för att bestämmelsen ska efterlevas. Förelägganden får förenas med vite. Statens medieråd ges i uppdrag att medverka till ett branschgemensamt system.

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker utredningens uppfattning att utformningen av information om program som innehåller verklighetstroga våldsskildringar eller pornografiska bilder är ett område som lämpar sig bäst för själv- eller samreglering, liksom att det finns klara fördelar med att ha branschgemensamma riktlinjer för innehållsinformation, men betonar att det bör vara branschens uppgift att ta fram och komma överens om gemensamma riktlinjer. Statens medieråds medverkan i framtagandet av dylika riktlinjer bör vara att bistå med kunskap och att samordna aktörerna. Statens medieråds föreslagna uppdrag att medverka bör således begränsas till medverkan till ett branschgemensamt system som avser information enligt bestämmelsen i radio- och tv-lagen. Fakultetsnämnden håller därför inte med om, såsom utredningen ger uttryck åt, att ett gemensamt system skulle ”med fördel kunna omfatta innehåll som är av den karaktären att det kan träffas av villkor i sändningstillstånd om televisionens särskilda genomslagskraft.” Det är rimligen så, som utredningen faktiskt noterar, att dylika frågor måste prövas av leverantören av en medietjänst i varje enskilt fall, inför sändning eller annat tillhandahållande, och att därvid pröva ett programs karaktär och att avgöra vilken information som behöver ges.

3. Överliggande inslag och ändringar i tv-sändningar och beställ-tv

Utredningen förslår att det i radio- och tv-lagen införs en bestämmelse om att tv-sändningar och beställ-tv inte får förses med så kallat överliggande inslag för

kommersiella ändamål och inte heller får ändras utan medgivande från leverantören av medietjänster. Det föreslås också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från krav på medgivande.

Fakultetsnämnden tillstyrker förslaget med den reservationen att det bör införas en sanktionsmöjlighet. För att leverantören av medieinnehåll ska kunna utöva ett redaktörskap fullt ut, med det ansvar detta medför, är det avgörande att medieinnehåll inte kan ändras eller påverkas på vägen till användaren. Det är viktigt, särskilt givetvis för leverantörer inom ramen för public service, att kommersiella meddelanden inte läggs på sändningsinnehållet. Det är därför i och för sig berättigat att införa en bestämmelse, med sådan bred definition av vem som träffas av bestämmelsen som utredningen föreslagit, om att tv-sändningar och beställ-tv inte får förses med överliggande inslag för kommersiella ändamål eller ändras utan medgivande från leverantören av medietjänster.

Men enligt fakultetsnämnden mening är det inte rimligt, såsom utredningen föreslår, att inga sanktioner ska kopplas till bestämmelsen utan att dylika spörsmål i stället tycks få lösas genom civilrättsliga tvister. Enligt utredningen är det inte motiverat att knyta några sanktioner till den föreslagna bestämmelsen med hänvisning till att det är parternas ansvar att komma överens om distribution och tillgängliggörande och att eventuella tvister mellan parterna därför, som sagt, får lösas civilrättsligt. Samtidigt anser utredningen att den föreslagna bestämmelsen till skydd för programmets och medietjänsternas integritet kan tjäna ett syfte i de fall avtal saknas mellan aktuella parter. Men särskilt i sådana fall, anser fakultetsnämnden, kan det vara rimligt och ändamålsenligt med en sanktion exempelvis i form av en möjlighet att erhålla ett förbuds föreläggande kopplat till ett vite.

4. Främjande av europeisk produktion via trådsändning

Utredningen föreslår att sändningar av tv och tillhandahållanden av beställ-tv via tråd ska omfattas av skyldigheten att främja europeisk produktion. Vidare föreslås att den som tillhandahåller beställ-tv ska främja europeisk produktion genom att minst 30 procent av tjänstens katalog utgörs av program av europeiskt ursprung och genom att dessa program framhävs. Skyldigheten ska inte gälla för tillhandahållare med låg omsättning eller liten publik. Den ska inte heller gälla om skyldigheten av andra skäl inte är motiverad eller praktiskt möjligt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges möjlighet att i enskilda fall medge undantag från skyldigheten när denna inte är motiverad eller praktisk möjlig. Utredningen föreslår också att bestämmelser rörande finansiella bidrag till europeisk produktion inte bör införas i radio- och tv-lagen.

Fakultetsnämnden tillstyrker utredningens förslag att beställ-tv via tråd ska omfattas av skyldigheten att främja europeisk produktion. Såvitt är känt för fakultetsnämnden rapporterar redan SVT sin årliga mängd europeisk produktion för sändningar av tv och tillhandahållanden av beställ-tv till Myndigheten för press, radio och tv. Såsom Utredningen konstaterar kan det säkerligen uppstå svårigheter när det gäller att avgöra hur en katalog ska avgränsas, hur stor andel av katalogen som utgör program av europeiskt ursprung och om kravet kan anses uppfyllt över tid. Utredningen hänvisar härvidlag till att EU-kommissionen före 2019 års utgång ska anta riktlinjer för hur europeisk produktion skall beräknas. Fakultetsnämnden noterar att möjligheterna för programbolag att rapportera på ett adekvat sätt är beroende av hur dessa riktlinjer utformas och implementeras, t.ex. hur beräkningen av ”andel” ska ske eller hur en titel ska definieras som har en avgörande betydelse för utfallet av regleringen. Systemen för att registrera och

skapade metadata är förmodligen mer utvecklade för tv-sändningar än beställ-tv. Det är tillrådligt att det finns flexibilitet i hur och vilken information olika aktörer behöver lämna gällande beställ-tv. Utredningens förslag är att tillhandahållaren är den som ska välja hur framhävande av europeisk produktion ska ske.

Fakultetsnämnden tillstyrker förslaget i denna del och vill för sin del understryka att presentation och framhävande av innehåll också är ett publicistiskt beslut som inte bör detaljregleras. Snarare bör varje programbolag redogöra för sina principer för framhävande av europeisk produktion och hur detta har skett under rapporteringstiden.

Fakultetsnämnden vill dock inte tillstyrka att Myndigheten för press, radio och tv ges i uppdrag att medverka till en samreglering för form och kriterier för att framhäva europeisk produktion. Den vägledning som ges genom ändringsdirektivet får anses vara tillräcklig och bör ge adekvat grund för innehållsleverantören att visa hur framhävandet ska ske. Det kan också anföras principiella skäl mot att en myndighet ges möjlighet att genomföra löpande stickprovskontroller av publicistiskt innehåll. Att i efterhand rapportera innehåll för längre tidsintervall är onekligen mer i linje med vårt samhälles grundläggande principer för yttrande- och informationsfrihet och dess medierättsliga traditioner.

I linje härmed delar således fakultetsnämnden utredningens bedömning att redovisning av skyldighet att främja europeisk produktion i såväl tv-sändningar som vad gäller beställ-tv bör ske på ett mer flexibelt och effektivt sätt och vara en angelägenhet för programbolagen.

5. Synkroniserade tillståndsperioder

Fakultetsnämnden ger sitt stöd till utredningens bedömning att tillståndsperiodernas längd för public service-tv och annan tv bör vara synkroniserade. Detta kommer sannolikt att få betydande praktiska konsekvenser eftersom public service tilldelas frekvensutrymme före de kommersiella medierna. Vilket utrymme som ges till public service måste vara klart för att Myndigheten för press, radio och tv ska kunna veta hur mycket utrymme den har att dela ut till kommersiella medier. Om både kommersiella medierna och public service-bolagens sändningstillstånd ska träda i kraft den 1 januari innebär det att hela processen sannolikt behöver starta tidigare. I praktiken torde det vara helt klart vilket utrymme som finns tillgängligt först när sändningstillståndet har accepterats av public service-bolagen, vilket beträffande de senaste tillståndsperioderna skett i december året innan tillståndet ska träda i kraft. Den förändring som utredningen föreslår innebär att processen beträffande nya sändningstillstånd för public service måste starta tidigare än i dag.

6. Betydelsen av att de programtjänster som omfattas av vidaresändningsplikt ska ha olika innehåll

Fakultetsnämnden tillstyrker även härvidlag utredningens förslag. Vidaresändningsplikten är alltså en relevant reglering för att säkerställa att personer som använder kabel-tv och iptv har tillgång till programinnehåll i allmänhetens tjänst, dvs public serviceutbudet. Programtjänsterna som omfattas av vidaresändningsplikten bör således ha olika innehåll, varför fakultetsnämnden delar bedömningen att programtjänster som endast skiljer sig i teknisk kvalitet, inte till innehållet, inte kan omfattas av vidaresändningsplikten.

Utredningen redovisar ett antal situationer då det kan förekomma att visst programinnehåll vidaresänds samtidigt i flera programtjänster. Utöver de fall som utredningen anger kan det tänkas att mer extrema situationer kan uppstå, såsom terrorattentat eller andra händelser av ytterst besvärande art för samhället, i vilka det kan vara motiverat att under kortare perioder sända samma innehåll i flera programtjänster. Fakultetsnämnden är av uppfattningen att inte heller dylika fall bör påverka bedömningen av om programtjänsterna som helhet har olika innehåll.

Slutligen vill fakultetsnämnden notera ett spørsmål om huruvida så kallade tilläggstjänster, såsom text-tv, ska omfattas av vidaresändningsplikten. Den frågan utreds för närvarande av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (Ju 2018:01). Enligt fakultetsnämndens uppfattning måste tillgänglighetstjänsterna antingen anses integrerade i public servicebolagens programtjänster eller så utgör de självständiga program enligt yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, och bör därför omfattas av vidaresändningsplikten. Inte minst för de många människor som har funktionsvariationer torde det vara av betydelse att också tilläggstjänsterna, såsom sökbar text-tv, distribueras inom ramen för vidaresändningsplikten.