

Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU14

Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten

Sammanfattning

Utskottet ställer sig i huvudsak bakom regeringens förslag som bl.a. innebär att

- yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde utvidgas till att omfatta vissa satellitsändningar av program som i dag anses utgå från utlandet men som har en mycket stark svensk anknytning
- bestämmelser införs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som ska möjliggöra en tillämpning av skyddslagens avbildningsförbud på det grundlagsskyddade området
- den s.k. webbsändningsregelns tillämpningsområde begränsas till att avse sådana aktörer som har grundlagsskydd enligt databasregeln
- yttrandefrihetsgrundlagen ändras för att möjliggöra villkor för och granskning av public service-företagens programverksamhet på internet
- yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för krav på vidareändring av vissa program förtydligas och utvidgas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Regeringen föreslår även ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som handlar om att begränsa grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse. Utskottet avstyrker regeringens förslag i dessa delar.

Utskottet föreslår därför att riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen med de ändringarna att 1 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 20 § yttrandefrihetsgrundlagen ska ha de lydelse som framgår av utskottets lagförslag i bilaga 3.

Utskottet föreslår vidare att riksdagen beslutar att behandlingen av regeringens förslag till lag om ändring i lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden får skjutas upp till 2022/23 års riksmöte.

Utskottet anser att riksdagen bör bifalla fyra motionsyrkanden och avslå övriga motionsyrkanden.

I betänkandet finns tre reservationer (S, SD, V, L, MP). I en av reservationerna (S, V, L, MP) föreslås att riksdagen ska anta som vilande även regeringens förslag om att begränsa grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse.

Behandlade förslag

Proposition 2021/22:59 Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten.

Sju yrkanden i följd motioner.

Sex yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2020/21 och 2021/22.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	6
Ärendet och dess beredning.....	6
Propositionens huvudsakliga innehåll	6
Utskottets överväganden.....	8
Grundlagsförslagen och granskning av public service	8
Grundlagsskyddet för vissa sändningar av program via satellit	8
Grundlagsskyddet för utbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt	10
Grundlagsskyddet för webbsändningar	12
Grundlagsskyddet för vissa söktjänster.....	15
Public service-företagens programverksamhet genom tråd.....	23
Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster	27
Bestämmelsen om s.k. print on demand i databasregeln rättas	29
Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	29
Utskottets ställningstagande.....	29
Ändring i lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden	32
Grundlagsskydd för public service	33
Behandling av personuppgifter i grundlagsskyddade databaser	34
Reservationer	36
1. Grundlagsförslagen, punkt 1 (S, V, L, MP).....	36
2. Granskning av public service, punkt 2 (SD).....	38
3. Grundlagsskydd för public service, punkt 4 (MP).....	38
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	40
Propositionen	40
Följdmotionerna	40
Motioner från allmänna motionstiden 2020/21	41
Motioner från allmänna motionstiden 2021/22	41
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	42
<i>Bilaga 3</i>	
Utskottets lagförslag	49
1 Ändring i regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	49
2 Ändring i regeringens förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.....	50
<i>Bilaga 4</i>	
Kulturutskottets yttrande 2021/22:KrU3y	51

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Grundlagsförslagen

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen med den ändringen att 1 kap. 13 § ska ha den lydelse som utskottet föreslår i bilaga 3,

2. lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen med den ändringen att 1 kap. 20 § ska ha den lydelse som utskottet föreslår i bilaga 3.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:4328 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1,

2021/22:4329 av Linda Modig m.fl. (C) yrkandena 1 och 2 samt

2021/22:4331 av Karin Enström m.fl. (M),

bifaller delvis proposition 2021/22:59 punkterna 1 och 2 samt avslår motion

2021/22:2786 av Robert Halef (KD).

Reservation 1 (S, V, L, MP)

2. Granskning av public service

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:1113 av Edward Riedl (M),

2021/22:1080 av Edward Riedl (M) och

2021/22:4328 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2.

Reservation 2 (SD)

3. Ändring i lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden

Riksdagen beslutar att behandlingen av regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden får skjutas upp till 2022/23 års riksmöte.

4. Grundlagsskydd för public service

Riksdagen avslår motion

2021/22:4330 av Anna Sibinska och Camilla Hansén (båda MP)

yrkandena 1 och 2.

Reservation 3 (MP)

5. Behandling av personuppgifter i grundlagsskyddade databaser

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:1414 av Barbro Westerholm (L),

2020/21:3460 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD) yrkande 2 och

2021/22:310 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD) yrkande 2.

Stockholm den 4 maj 2022

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Marie Granlund (S), Lars Jilmstad (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Sofie Eriksson (S), Alexander Ojanne (S), Linda Modig (C), Lars Andersson (SD) och Nina Lundström (L).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I proposition 2021/22:59 Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten föreslår regeringen ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen samt i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

Regeringen redovisar i propositionen ärendets beredning fram till dess att propositionen beslutades. Av redogörelsen framgår att regeringen den 14 juni 2018 beslutade att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté, 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (Ju 2018:01), med uppgift att utreda ett antal frågor på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området, bl.a. utrymmet för ansvarsutkrävande vid sändningar som förmedlas via satellit från utlandet och behovet av grundlagsändringar för att möjliggöra villkor för och granskning av public service-företagens programverksamhet genom tråd (dir. 2018:51). Genom tilläggsdirektiv den 13 juni 2019 utvidgades kommitténs uppdrag till att också analysera och ta ställning till om det finns behov av ett inskränkt grundlagsskydd för uppgiftssamlingar som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser (dir. 2019:29). Den 18 augusti 2020 överlämnade kommittén betänkandet Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45). Betänkandet har remissbehandlats.

Lagrådet har granskat förslagen och regeringen har delvis följt Lagrådets synpunkter.

Fyra följdmotioner har väckts med anledning av propositionen.

Vidare behandlas i betänkandet motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2020/21 och 2021/22 som rör frågor som behandlas i propositionen.

En förteckning över behandlade förslag finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Utskottets lagförslag finns i bilaga 3.

Konstitutionsutskottet har gett kulturutskottet möjlighet att yttra sig över propositionen och följdmotioner i de delar som berör utskottets beredningsområde. I yttrandet finns två avvikande meningar (SD, MP) och ett särskilt yttrande (M). Kulturutskottets yttrande finns i bilaga 4.

Vid sammanträdet den 21 april 2022 lämnade företrädare för regeringen (Justitiedepartementet) information i ärendet till utskottet.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Förslagen innebär

bl.a. att

- yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde utvidgas till att omfatta vissa satellitsändningar av program som i dag anses utgå från utlandet men som har en mycket stark svensk anknytning
- bestämmelser införs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som ska möjliggöra en tillämpning av skyddslagens (2010:305) avbildningsförbud på det grundlagsskyddade området
- den s.k. webbsändningsregelns tillämpningsområde begränsas till att avse sådana aktörer som har grundlagsskydd enligt databasregeln
- skyddet för den personliga integriteten stärks genom att grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse begränsas
- yttrandefrihetsgrundlagen ändras för att möjliggöra villkor för och granskning av public service-företagens programverksamhet på internet
- yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för krav på vidareändring av vissa program förtydligas och utvidgas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Utskottets överväganden

Grundlagsförslagen och granskning av public service

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar som vilande i huvudsak regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Riksdagen bifaller motionsyrkanden om att inte begränsa grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser.

Riksdagen avslår motionsyrkanden som handlar om villkoren för granskning av public service-företagens verksamhet på internet och möjligheterna för dömda som avtjänat sitt straff att få en chans till arbete.

Jämför reservation 1 (S, V, L, MP) och 2 (SD).

Grundlagsskyddet för vissa sändningar av program via satellit

Gällande rätt

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är enligt 1 kap. 3 § första stycket tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Eftersom satellitsändningar inte anses vara riktade till allmänheten utan till satelliten omfattas sådana sändningar inte av huvudregeln i första stycket. Genom ett tillägg till huvudregeln har yttrandefrihetsgrundlagen gjorts tillämplig på program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige (1 kap. 3 § tredje stycket). Det avgörande för var en satellitsändning utgår ifrån är enligt rättspraxis inte var ett program faktiskt kommer till eller hur den tekniska transporten sker utan var bestämmandet över programinnehållet utövas vid sändningen (NJA 2002 s. 314).

Yttrandefrihetsgrundlagen är således som utgångspunkt inte tillämplig på satellitsändningar som utgår från utlandet. Vissa bestämmelser i grundlagen gäller dock även för program som förmedlas på ett sådant sätt. För samtidig och oförändrad vidareändring här i landet av program som avses i 1 kap. 3 § YGL och som t.ex. förmedlas hit genom satellitsändning från utlandet gäller bl.a. censurförbudet och förbudet mot andra hindrande åtgärder samt – med vissa begränsningar – bestämmelserna om meddelar- och anskaffarfrihet (11 kap. 1 § YGL). Bestämmelserna om ensamansvar enligt ansvarsordningen i yttrandefrihetsgrundlagen gäller däremot inte. Rätten att meddela och anskaffa uppgifter och att vara anonym gäller även för program som sänds från en sändare utanför Sverige, t.ex. program som sänds från en direktsändande

satellit utan svensk anknytning, under förutsättning att uppgifterna har meddelats eller anskaffats här (11 kap. 7 § YGL).

Europadomstolen har i en dom den 1 mars 2016 i målet Arlewin mot Sverige (ansökning nr 22302/10) prövat om den svenska regleringen är förenlig med den europeiska konventionen av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Domstolen kom i det fallet fram till att sökanden inte haft möjlighet att ställa någon till svars i Sverige för ett påstått förtal i ett direktsänt tv-program i TV3 – som av svensk domstol ansågs utgå från Storbritannien – när den som gjorde uttalandena omfattades av meddelarfrihet. Domstolen konstaterade att Sverige varit skyldigt enligt artikel 6.1 i Europakonventionen att tillgodose sökandens rätt till domstolsprövning på grund av gärningens starka anknytning till Sverige, bestående i att programmet producerats i Sverige av svenskar för svenska tv-bolag, att både sökanden och programledaren var svenska medborgare som var bosatta i Sverige, att programmet sändes på svenska till en svensk publik och att anklagelserna i programmet mot sökanden gällde kriminell aktivitet i Sverige. Genom att inte tillgodose denna rätt ansågs Sverige ha brutit mot artikel 6.1 i Europakonventionen.

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att program i tv som förmedlas till Sverige genom satellitsändning som utgår från utlandet ska anses utgå från Sverige om programmen huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet och vidare sänds här samtidigt och oförändrat. Regeringen föreslår vidare att yttrandefrihetsmål om sådana program ska tas upp av Stockholms tingsrätt.

Regeringen anför som skäl för sina förslag att bl.a. Europadomstolens dom i målet Arlewin mot Sverige visar att en effektiv domstolsprövning i Sverige, i överensstämmelse med artikel 6.1 i Europakonventionen, kan bli alltför svår att uppnå i de fall när meddelarfriheten inte motsvaras av något ensamansvar i yttrandefrihetsgrundlagens mening. En sådan konsekvens av den nuvarande regleringen kan med fog ifrågasättas när det gäller sändningar av program som i allt väsentligt är inriktade på en publik som bor i Sverige och som talar svenska. Sådana program uppfattas många gånger som svenska, och då är det också rimlig att påståenden om yttrandefrihetsbrott kan prövas i Sverige. Enligt regeringen är därför en ändring i den nuvarande regleringen påkallad.

Regeringens förslag innebär att yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta vissa utländska satellitsändningar av program genom ett tillägg i 1 kap. 3 § tredje stycket YGL. Regeringens bedömning är att utvidgningen bör begränsas till att omfatta program av den typ som Europadomstolen har tagit ställning till, dvs. program med stark svensk anknytning. Därmed kommer yttrandefrihetsgrundlagen i sin helhet, inklusive bestämmelserna om ensamansvar och ansvarsordning, att göras tillämplig på sändningar av sådana program.

Enligt 10 kap. 1 § YGL, som hänvisar till bl.a. 12 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen (TF), ska ett yttrandefrihetsmål prövas vid den tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelsen har sitt säte. Det avgörande för bedömningen av vilken länsstyrelse som är aktuell är enligt 7 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden den ort varifrån sändningen av programmet har utgått. Eftersom de nu aktuella sändningarna inte kan knytas till någon svensk ort och därmed inte heller till någon länsstyrelse eller tingsrätt finns det enligt regeringen behov av att i lag ange vilken tingsrätt som ska ta upp dessa mål. Regeringen bedömer att det framstår som mest ändamålsenligt att dessa mål hanteras av Stockholms tingsrätt och föreslår att detta regleras i ett nytt andra stycke i 7 kap. 3 § lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

Grundlagsskyddet för utbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt

Gällande rätt

Var och en har rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för att göra dem offentliga i ett massmedium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller för att lämna dem vidare för publicering i ett sådant medium (1 kap. 7 § andra stycket TF och 1 kap. 10 § andra stycket YGL). Inga andra begränsningar får göras i anskaffarfriheten än sådana som uttryckligen medges av respektive grundlag.

För att det ska vara möjligt att ingripa mot någon som har anskaffat uppgifter för publicering i ett grundlagsskyddat medium krävs alltså stöd i grundlag. Ett sådant stöd finns i 7 kap. 23 § TF och 5 kap. 5 § YGL. Av dessa bestämmelser framgår att straffansvar enligt vanlig lag gäller för den som anskaffar uppgifter och därigenom gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot Sveriges säkerhet som t.ex. landsförräderi, högförräderi och spioneri. En annan begränsning i anskaffarfriheten följer av 1 kap. 12 § 6 TF och 1 kap. 18 § YGL och innebär att grundlagarna inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats. Det sistnämnda innebär att det inte är tillåtet att använda metoder för anskaffande som annars är brottsliga. Exempel på metoder som i förarbetena lyfts fram som sådana som rör sättet för anskaffande är olovlig avlyssning, hemfridsbrott eller olaga hot (prop. 1975/76:204 s. 98 och 131).

Skyddslagen (2010:305) har till syfte att ge ett förstärkt skydd för vissa byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, samt grovt rån. Lagen syftar också till att skydda allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet. Vilka objekt som kan beslutas vara skyddsobjekt anges i skyddslagen. Ett beslut om att t.ex. en byggnad eller ett område ska vara skyddsobjekt innebär att obehöriga inte

har rätt att få tillträde till skyddsobjektet. Tillträdesförbudet kan kompletteras med, eller – om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet – ersättas av, ett utbildningsförbud som innebär att det är förbjudet att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Överträdelse av dessa förbud är straffsanktionerade. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet överträder ett utbildningsförbud döms för olovlig utbildning av skyddsobjekt till böter eller fängelse i högst ett år. Skyddslagen möjliggör också beslag och förverkande av avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som tillkommit genom brott.

Tidigare har uppfattningen varit att skyddslagens utbildningsförbud gäller oavsett i vilket syfte utbildningen sker. Högsta domstolen har emellertid slagit fast att skyddslagens utbildningsförbud inte kan upprätthållas när det är fråga om fotografering eller annan utbildning som utgör anskaffande av bilder för publicering i medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarna. Högsta domstolen konstaterade att förbudet tog sikte på vad som utbildades och inte sättet för anskaffande. Handlandet kunde därför inte jämföras med sådana brottsliga metoder för anskaffande av information som avses i 1 kap. 12 § 6 TF och 1 kap. 18 § YGL (NJA 2015 s. 298).

Propositionen

Regeringen föreslår att det i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen införs bestämmelser som gör det möjligt att i lag meddela föreskrifter om ansvar och ersättningsskyldighet för överträdelse av förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom byggnader, andra anläggningar, områden eller andra objekt som är av betydelse för Sveriges totalförsvaret, om förbudet behövs med hänsyn till intresset av ett förstärkt skydd mot allvarlig brottslighet eller mot röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller till intresset av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet.

Regeringen gör bedömningen att skyddslagens regler om utbildningsförbud, om överträdelse av sådant förbud samt om beslag och förverkande inte är förenliga med anskaffarfriheten när en utbildning görs i syfte att bilderna ska publiceras i ett massmedium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Mot den bakgrunden gör regeringen bedömningen den nuvarande ordningen bör ändras i syfte att skyddslagens förbud mot utbildning av skyddsobjekt ska kunna upprätthållas och utbildningar som görs i strid med förbudet ska kunna beslagas och förverkas även när det är fråga om anskaffande av uppgifter för publicering i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Till stöd för sin bedömning anför regeringen att nuvarande rättsläge innebär att det är enkelt att kringgå de utbildningsförbud som meddelas med stöd av skyddslagen, t.ex. genom att skaffa sig ett utgivningsbevis och därigenom få grundlagsskydd för en databas. Detta kan utnyttjas av främmande makt.

Regeringen konstaterar att, med hänsyn till anskaffarfrihetens stora betydelse för tryck- och yttrandefriheten, bör en begränsning av denna frihet göras endast om det finns mycket goda skäl som talar för den. En begränsning får inte göras mer långtgående än vad som kan motiveras av dess syfte, och den får aldrig innebära ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Vid bedömningen av om en begränsning av anskaffarfriheten bör göras konstaterar regeringen att det är grundläggande för Sveriges säkerhet att kunna upprätthålla totalförsvarets skyddsvärden och att skyddslagens bestämmelser om tillträdes- och utbildningsförbud utgör viktiga delar för att effektivt uppnå detta syfte. Regeringen gör sammantaget bedömningen att skyddslagens utbildningsförbud bör kunna upprätthållas och att eventuella utbildningar av skyddsobjekt bör kunna beslagtas och förverkas oavsett vem som avbildar skyddsobjekt och i vilket syfte det görs. Skälen för att begränsa anskaffarfriheten i dessa fall väger med andra ord, enligt regeringen, tillräckligt tungt för att motivera åtgärden, och åtgärden kan inte anses innebära ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Förslaget innebär alltså att en delegationsbestämmelse införs i yttrandefrihetsgrundlagarna som ger utrymme för reglering i vanlig lag på ett område som annars skulle omfattas av grundlag. Med hänsyn till anskaffarfrihetens stora vikt i det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet är det enligt regeringen angeläget att delegationsbestämmelsen inte får ett vidare tillämpningsområde än som är motiverat. Bestämmelsen bör således vara så begränsad som möjligt men ändå ge utrymme för att utbildningsförbudet i dess helhet kan upprätthållas.

Grundlagsskyddet för websändningar

Gällande rätt

Publiceringar på internet faller som utgångspunkt utanför yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde, vilket innebär att grundlagsskyddet i stället finns i regeringsformen. Från denna huvudregel görs det undantag genom websändningsregeln (1 kap. 3 § andra stycket YGL) och databasregeln (1 kap. 4 § YGL).

Databasregeln ger under vissa förutsättningar grundlagsskydd för yttranden som sker genom tillhandahållanden till allmänheten ur databaser. Det som typiskt sett avses är tillhandahållanden av lagrad information från webbplatser på begäran. För vissa aktörer gäller grundlagsskyddet automatiskt, dvs. utan att någon särskild åtgärd behöver vidtas. Så är fallet för redaktioner för periodiska skrifter och redaktioner för program. Även massmedieföretag, som t.ex. bokförlag som ger ut tryckta böcker och skivbolag som ger ut tekniska upptagningar, och nyhetsbyråer har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser. Andra aktörer har möjlighet att hos Myndigheten för press, radio och tv ansöka om utgivningsbevis och på så sätt få ett s.k. frivilligt grundlagsskydd.

Webbsändningsregeln syftar till att ge grundlagsskydd åt sändningar via internet av program som antingen direktsänds eller som utgörs av förinspelat material som spelas upp utan att mottagaren kan påverka starttidpunkten för sändningen, under förutsättning att sändningarna är riktade till allmänheten. Grundlagsskyddet enligt webbsändningsregeln är, till skillnad från skyddet enligt databasregeln, inte begränsat till vissa aktörer utan tillkommer var och en automatiskt. Sändningarna ska dock registreras hos Myndigheten för press, radio och tv, och en anmälan om vem som är ansvarig utgivare ska ges in till myndigheten. Det är den som bedriver verksamheten som vid straffansvar ska utse utgivare.

När webbsändningsregeln infördes 2003 var syftet främst att klargöra att simultana sändningar via internet hade samma grundlagsskydd som de traditionella radio- och tv-sändningarna (prop. 2001/02:74 s. 41). Bestämmelsen ändrades 2011 i syfte att göra det tydligare hur gränsdragningen mellan databasregeln och webbsändningsregeln skulle göras. Det klargjordes då bl.a. att det i fråga om inspelade program endast var de uppspelningar som startades på tider som sändaren bestämde som omfattades av webbsändningsregeln. Vidare infördes ett tillägg i databasregeln för att klargöra att sändningar som omfattas av webbsändningsregeln är undantagna från databasregelns tillämpningsområde (prop. 2009/10:81 s. 47–49).

Innebörden av det sistnämnda undantaget prövades av Justitiekanslern i ett beslut den 12 september 2017 (dnr 4037-17-3.2). Justitiekanslern konstaterar i beslutet att undantaget i databasregeln endast avser själva webbsändningen och att det inte hindrar att databasregeln blir tillämplig på resten av databasen. Justitiekanslerns bedömning innebär alltså att den som i yttrandefrihetsgrundlagens mening genomför webbsändningar utgör en redaktion för ett program i databasregelns mening. Den som webbsänder har därmed automatiskt grundlagsskydd för sina databaser (se även SOU 2012:55, del 1 s. 365 och SOU 2016:58 s. 268).

Propositionen

Regeringen föreslår att det ska krävas att program tillhandahålls av någon som omfattas av databasregeln, utöver att starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren, för att tillhandahållanden till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program ska anses som sändningar av program.

Som skäl för sitt förslag anför regeringen att webbsändningsregeln inte längre kan anses vara ändamålsenlig och väl avvägd.

Regeringen anför att webbsändningsregeln från början främst var avsedd att träffa simultana sändningar via internet av traditionella tv-sändningar. En kartläggning som 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté har gjort visar enligt regeringen att utbudet för inspelning och tillhandahållande av sändningar via internet är stort, t.ex. möjliggör både Facebook och Youtube att det genomförs direktsändningar från plattformarna. Även privatpersoner

kan således på ett enkelt sätt starta sådana sändningar. Allt som behövs är en mobiltelefon eller en dator. Många av dem som webbsänder känner varken till eller efterfrågar yttrandefrihetsgrundlagens skydd och lever inte heller upp till de krav som det innefattar, bl.a. att registrera sändningen och att anmäla utgivare till Myndigheten för press, radio och tv.

Regeringen bedömer därför att webbsändningsregeln bör begränsas till att avse endast webbsändningar som tillhandahålls av någon av de aktörer som omfattas av databasregeln. På så sätt avgränsas, enligt regeringen, regelns tillämpning till det område som den från början främst var avsedd att träffa, nämligen simultansändningar av traditionell radio och tv och kommunikationsformer av motsvarande betydelse. En sådan begränsning står också i överensstämmelse med databasregelns uppbyggnad och omfattning.

Enligt regeringen innebär den föreslagna begränsningen i korthet följande. Aktörer som enligt databasregeln har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser kommer även fortsättningsvis att ha automatiskt grundlagsskydd för sina webbsändningar. Andra sändningar kommer att omfattas av webbsändningsregeln endast om de tillhandahålls av någon som bedriver en verksamhet med utgivningsbevis. De aktörer som varken har automatiskt grundlagsskydd eller grundlagsskydd genom utgivningsbevis kommer däremot inte längre att ha grundlagsskydd enligt webbsändningsregeln.

För att undvika att en databas får automatiskt grundlagsskydd endast på den grunden att det förekommer webbsändningar i databasen eller att den tillhandahålls av någon som webbsänder, och som redan på den grunden uppfattas som en redaktion vid tillämpningen av databasregeln, föreslår regeringen vidare att redaktioner som tillhandahåller enbart sådana program som avses i webbsändningsregeln undantas från det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln. Regeringen föreslår även att hänvisningen från databasregeln till webbsändningsregeln tas bort.

Den sistnämnda ändringen innebär dock, enligt regeringen, inte någon förändring av rättsläget, utan de tillhandahållanden som uppfyller kriterierna i webbsändningsregeln kommer även fortsättningsvis att få sitt skydd genom den regeln och inte genom databasregeln.

Kulturutskottets yttrande

I sitt yttrande till utskottet välkomnar kulturutskottet de förändringar i yttrandefrihetslagen som regeringen föreslår. Den snabba tekniska utvecklingen visar sig enligt kulturutskottet inte minst i den räckvidd som webbsändningsregelns automatiska grundlagsskydd kommit att omfatta i dagens mediasamhälle. Den lösning som infördes 2003 för att i första hand tillgodose ett grundlagsskydd för public service-företagens sändningar via tråd kan enligt kulturutskottet inte längre anses vara ändamålsenlig. Kulturutskottet föreslog därmed att utskottet skulle tillstyrka propositionen i denna del.

Grundlagsskyddet för vissa söktjänster

Gällande rätt

Personuppgiftsregleringens grundläggande syfte är att värna enskilda individers personliga integritet när deras personuppgifter behandlas. Regleringen tillämpas emellertid inte om den är oförenlig med tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. När det gäller offentliggörande av vissa särskilt integritetskänsliga personuppgifter, bl.a. uppgifter som avslöjar politisk eller religiös åskådning eller som rör hälsa och sexualliv, innehåller mediegrundlagarna dock bestämmelser om undantag från det grundlagsskyddade området som medför att personuppgiftsregleringen i viss utsträckning ändå kan tillämpas. Men något motsvarande undantag för uppgifter om lagöverträdelser finns inte.

Artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning, innehåller bestämmelser som syftar till att skydda den personliga integriteten med avseende på behandling av personuppgifter om fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott. Sådana personuppgifter får endast behandlas under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Enligt artikel 85.1 i EU:s dataskyddsförordning ska medlemsstaterna i lag förena rätten till integritet i enlighet med förordningen med yttrande- och informationsfriheten, inbegripet behandling som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande. Sådana bestämmelser har förts in i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

Enligt 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen ska EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. De båda grundlagarna innehåller inte något särskilt undantag för sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Det medför att de begränsningar i behandlingen av sådana personuppgifter som följer av den artikeln inte gäller i de fall uppgifterna publiceras i sådana medier som skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Vidare följer av 1 kap. 7 § andra stycket dataskyddslagen att stora delar av EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen, däribland artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning, inte ska tillämpas vid behandling av personuppgifter som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande. Även vid offentliggöranden som sker i sådana former som inte omfattas av mediegrundlagarna finns det alltså ett undantag för sådan

personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för bl.a. journalistisk verksamhet.

Propositionen

Möjligheten att offentliggöra uppgifter om lagöverträdelser bör begränsas

I propositionen gör regeringen bedömningen att det finns skäl att begränsa grundlagsskyddet för vissa söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser, med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten.

Till stöd för sin bedömning anför regeringen att databasernas utveckling har ökat behovet av ett stärkt integritetsskydd och att den nuvarande regleringen är inkonsekvent och ger ett otillräckligt skydd mot integritetskränkningar. Regeringen menar därför att grundlagsskyddet för vissa uppgiftssamlingar behöver begränsas.

Som framgått finns det möjlighet för sådana aktörer som inte har automatiskt grundlagsskydd att hos Myndigheten för press, radio och tv ansöka om utgivningsbevis och på så sätt få ett s.k. frivilligt grundlagsskydd (jfr 1 kap. 4 § första stycket d och 5 § YGL). Redan när det frivilliga grundlagsskyddet infördes varnade konstitutionsutskottet för att det skulle kunna uppstå konflikter med skyddet för den personliga integriteten. Utskottet pekade särskilt på att grundlagsskyddet i värsta fall skulle kunna omfatta databaser som är rena personregister (bet. 2001/02:KU21 s. 32). De senaste årens utveckling har enligt regeringen gått i den riktning som konstitutionsutskottet befarade. I dag finns det databaser med utgivningsbevis som i allt väsentligt är utformade som söktjänster för personuppgifter. En del av dessa tjänster kan i praktiken liknas vid privata belastningsregister.

Uppgiftssamlingar som innehåller uppgifter om lagöverträdelser är integritetskänsliga. Sådana uppgifter kan enligt regeringen vara stigmatiserande och försvåra den enskildes återanpassning i samhället genom minskade möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller att få en bostad. Dessutom kan uppgifterna vara enkelt tillgängliga och sökbara under mycket lång tid. Det bör enligt regeringen särskilt framhållas att tillgängliggörande av sådana uppgifter kan medföra lidande inte bara för den person som har dömts för brott, utan också för dennes anhöriga liksom för brottsoffer.

Med hänsyn till att uppgifter om lagöverträdelser är av en integritetskänslig karaktär är de ofta omgärdade av sekretess i det allmännas verksamhet. I Polismyndighetens verksamhet med att föra och lämna ut utdrag ur belastningsregister omfattas uppgifterna t.ex. av absolut sekretess. Som framgått ställer artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning upp särskilda krav för behandling av personuppgifter om bl.a. fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott. Ett fullständigt register över sådana domar får t.ex. föras endast under kontroll av en myndighet. Regeringen konstaterar att grundlagsregleringen av offentliggörande av personuppgifter om lagöverträdelser i dag skiljer sig markant från regleringen av känsliga

personuppgifter. Detta gäller trots att känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelse, enligt regeringen, reser liknande frågeställningar när det gäller balansen mellan yttrandefrihet och skyddet för den personliga integriteten.

Några remissinstanser har anfört att databaserna enbart tillhandahåller uppgifter som är tillgängliga genom offentlighetsprincipen och att det medför att skyddet för tryck- och yttrandefriheten därför bör väga tyngre än skyddet för den personliga integriteten. Regeringen anser emellertid att de särskilda riskerna för kränkningar av den personliga integriteten ligger i att uppgifterna finns sammanställda eller med enkla medel kan sammanställas. Det är enligt regeringen en avsevärd skillnad mellan att begära ut enskilda handlingar från olika myndigheter och att genom en enkel sökning få information som exempelvis visar vilka i ett visst område som har varit föremål för en straffrättslig process.

Andra remissinstanser har varnat för att de nu föreslagna delegationsbestämmelserna kan leda till en stegvis urholkning av skyddet för tryck- och yttrandefriheten. Regeringen konstaterar emellertid att lika väl som den tekniska och mediala utvecklingen för med sig nya uttrycksformer som förtjänar grundlagarnas skydd kan den föra med sig företeelser som inte framstår som lika lämpliga eller önskvärda att ge grundlagsskydd. När det gäller söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse kan det, enligt regeringen, ifrågasättas om den företeelsen är så skyddsvärd från ett yttrandefrihetsrättsligt perspektiv att den förtjänar grundlagarnas skydd.

Ytterligare andra remissinstanser har pekat på att det finns legitima skäl till att använda söktjänster för att ta reda på om en person har gjort sig skyldig till brott, t.ex. i samband med ett anställningsförfarande. Regeringen understryker med anledning av dessa synpunkter att en arbetsgivares kontroll av om en arbetstagare eller arbetssökande har begått något brott innebär ett påtagligt intrång i arbetstagarens eller arbetssökandens personliga integritet. Flera utredningar har haft i uppdrag att utreda frågan om hur de motstående intressen som arbetsmarknadens parter har i detta hänseende ska kunna balanseras på ett ändamålsenligt sätt i arbetslivet (se t.ex. SOU 2009:44, SOU 2014:48 och SOU 2019:19). Regeringen anser att det inte i första hand är en fråga för den yttrandefrihetsrättsliga regleringen att tillgodose behovet av en lämplig balans mellan dessa skilda intressen i arbetslivet. Vid sidan av det arbetsrättsliga regelverket bör det i stället primärt vara en fråga för lagstiftningen om offentlighet och sekretess.

Enligt regeringens mening finns det alltså tungt vägande skäl som talar för att vissa söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse bör undantas från det skydd som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ger. Regeringen konstaterar, med hänvisning till konstitutionsutskottets uttalande i tidigare lagstiftningsärende, att det utan tvekan kan konstateras att söktjänster som tillhandahåller personuppgifter om lagöverträdelse m.m. utgör ett allvarligt ingrepp i enskildas personliga integritet (bet. 2017/18:KU16 s. 41). Med hänsyn till informationens känsliga

karaktär framstår det enligt regeringen inte som motiverat att bibehålla den åtskillnad som nu görs mellan sådan information och känsliga personuppgifter. Regeringen anser vidare att verksamheter som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse kan sägas ligga långt från själva kärnan för det område som grundlagarna är tänkta att omfatta (prop. 2017/18:49 s. 145).

Regeringen pekar även på att det finns vissa omständigheter som talar i motsatt riktning. Det gäller framför allt det värde som söktjänsterna kan ha för den journalistiska verksamheten och därmed i förlängningen en stark yttrande- och informationsfrihet. Den aktuella informationen är dock enligt regeringen tillgänglig genom offentlighetsprincipen, varför söktjänsternas funktion i en sådan verksamhet främst tjänar till att förenkla och effektivisera arbetet. Ställt mot de betydande integritetsintrång som vissa söktjänster riskerar att medföra framstår därför enligt regeringen inte det behovet som tillräckligt tungt vägande. Regeringen anser vidare att den nuvarande situationen innebär att grundlagsskyddet får konsekvenser som inte framstår som rimliga. Den ökade risken för att enskilda ska drabbas av allvarliga integritetsintrång kan leda till att den allmänna förståelsen och acceptansen för den särskilda tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen minskar.

Sammantaget anser regeringen att övervägande skäl talar för att skyddet för den personliga integriteten bör stärkas genom att begränsningar införs i grundlagsskyddet för vissa söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse.

Undantagsbestämmelsernas avgränsning

Regeringen föreslår i propositionen att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte ska hindra att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av – vid sidan av vissa s.k. känsliga personuppgifter – personuppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel.

Vidare föreslår regeringen att det som förutsättning för att föreskrifterna ska få meddelas, ifråga om alla de berörda kategorierna av personuppgifter, krävs att personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa och det med hänsyn till uppgiftssamlingens karaktär står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

Regeringen anför som skäl för sina förslag att begränsningen bör göras genom delegationsbestämmelser som omfattar vissa angivna personuppgifter som rör lagöverträdelse och att begränsningen bör avgränsas utifrån uppgiftssamlingens karaktär och graden av det integritetsintrång som kan accepteras.

Regeringen konstaterar att frågan om metoderna för att åstadkomma ett starkare skydd för den personliga integriteten när det gäller offentliggörande av vissa integritetskänsliga personuppgifter via söktjänster redan tidigare övervägts av Mediegrundlagskommittén. Den kommittén framhöll att ett mer

detaljerat straffstadgande på grundlagsnivå inte framstod som en verkningsfull åtgärd för att komma till rätta med de risker för integritetsintrång som är förenade med vissa söktjänster (jfr SOU 2016:58 s. 394). Regeringen noterar att också 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté uttalar att den övervägt olika sätt att åstadkomma ett förstärkt skydd för den personliga integriteten, bl.a. genom nya sanktionsbestämmelser. Kommittén anser att det alternativet skulle riskera att medföra alltför stora inskränkningar i yttrandefriheten. Regeringen delar kommitténs uppfattning att de avvägningar och bedömningar som i varje enskilt fall behöver göras lämpar sig bättre för reglering i vanlig lag. Regeringen konstaterar vidare att det uppstår liknande frågeställningar och avvägningar för personuppgifter om lagöverträdelse och känsliga personuppgifter. Det är därför naturligt att reglera båda kategorierna av personuppgifter på liknande sätt och i samma bestämmelser. Regeringen bedömer därför att begränsningen av det särskilda grundlagsskyddet i mediegrundlagarna för personuppgifter om lagöverträdelse m.m. bör göras genom att ett tillägg görs till uppräkningslistan av de kategorier av personuppgifter som omfattas av undantagen i 1 kap. 13 § TF respektive 1 kap. 20 § YGL.

Regeringen anser att delegationsbestämmelserna bör avse personuppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel. Regeringen gör bedömningen att uppgifter om ett brottsoffer kan anses vara en uppgift som avser en lagöverträdelse som innefattar brott och därför bör omfattas av de föreslagna delegationsbestämmelserna.

Vidare anser regeringen att ett undantag från grundlagsskyddet måste göras tillräckligt omfattande för att säkerställa ett rimligt skydd för enskildas personliga integritet, men samtidigt vara så begränsat att det fria ordet även i fortsättningen värnas genom det särskilda skydd som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen säkerställer i de situationer då starka yttrandefrihetsrättsliga intressen gör sig gällande. Regeringens förslag innebär att det enbart är offentliggörandet av vissa slags uppgiftssamlingar, som innebär särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång, som ska undantas från grundlagsskyddet och att en helhetsbedömning alltid i det enskilda fallet ska göras av karaktären på uppgiftssamlingen som sådan.

En majoritet av de remissinstanser som har avstyrkt förslaget har uttalat att de föreslagna bestämmelserna är för vaga eller svårtolkade. Remissinstanserna befarar att detta kan medföra att tillämpningen inte blir förutsebar, att tolkningsutrymmet blir för stort och att begränsningen riskerar att träffa för brett.

Enligt regeringen får en begränsning av grundlagsskyddet aldrig vara mer omfattande än vad som är nödvändigt. I kravet på proportionalitet ligger bl.a. att en eventuell begränsning ska vara förenlig med den försiktighetsprincip som brukar tillämpas vid inskränkningar av grundlagsskyddet på detta område. Avgränsningen måste också göras på ett rättssäkert sätt. Det krävs med andra

ord noggranna överväganden vid införandet av grundlagsbestämmelser av nu aktuellt slag.

Regeringen konstaterar att en undantagsreglering måste utformas så att den blir så tydlig som möjligt och att dess tillämpning blir förutsebar. Den måste samtidigt ge förutsättningar för att relevanta omständigheter ska kunna beaktas i syfte att tillgodose intresset av största möjliga yttrandefrihet. Regeringen framhåller att inte alla tillgängliggöranden av uppgifter om lagöverträdelser bör undantas från grundlagsskydd. Vissa av de söktjänster som finns i dag tillhandahåller, enligt regeringen, uppgifter som är av en sådan karaktär att det integritetsintrång som söktjänsten medför är acceptabelt ställt i relation till intresset av en vid yttrandefrihet. Vidare är det enligt regeringen svårt att förutse hur uppgiftssamlingarna, och då framför allt söktjänsterna på internet, kommer att utvecklas. Detta medför att bestämmelserna av nödvändighet måste ges en sådan utformning att de förutsätter att en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet görs när det ska avgöras om uppgiftssamlingens karaktär leder till ett otillbörligt integritetsintrång. Att i mediegrundlagarna ange detaljerade bedömningskriterier som tar tillräcklig höjd för den tekniska och mediala utvecklingen riskerar enligt regeringen att leda till att undantagen blir större än befogat, vilket i sin tur skulle leda till att yttrandefriheten försvagas. En konsekvens av det bedömningsutrymme som följer av den föreslagna regleringen blir dock att tillämpningen riskerar att bli något mindre förutsebar än om en mer detaljerad föreskrift skulle väljas. Regeringen understryker därför vikten av att bestämmelserna tillämpas så att en bred marginal upprätthålls gentemot tryck- och yttrandefriheten. Detta kommer enligt regeringen till uttryck i bestämmelserna genom kravet på att det ska stå klart att det finns en särskild risk för ett otillbörligt integritetsintrång, och följer därutöver av den s.k. instruktionen i 1 kap. 10 § TF och 1 kap. 15 § YGL. Enligt dessa bestämmelser bör den som ska vaka över att grundlagarna efterlevs alltid ha i åtanke att tryck- och yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, alltid uppmärksamma ämnet och tanken mera än uttrycket, liksom syftet mera än framställningssättet samt i tveksamma fall hellre fria än fälla.

Enligt regeringens mening innebär förslaget att en rimlig balans upprätthålls mellan de motstående intressen som gör sig gällande. Avgränsningen i förhållande till det grundlagsskyddade området ska alltså enligt regeringen göras utifrån uppgiftssamlingens karaktär och graden av det integritetsintrång som kan accepteras.

Motionerna

I kommittémotion 2021/22:4331 av Karin Enström m.fl. (M) begärs det att riksdagen ska avslå regeringens förslag när det gäller grundlagsskyddet för vissa söktjänster. Motionärerna anför att en majoritet av remissinstanserna har avstyrkt förslaget, bl.a. med hänvisning till att förslaget är för oprecist och ger alltför stort utrymme för tolkning, vilket innebär att tillämpningen inte blir

förutsebar och att den föreslagna begränsningen av grundlagsskyddet riskerar att bli mycket bredare än vad som avsetts. Motionärerna anser att det i och för sig kan anföras såväl sakliga som EU-rättsliga skäl för en reglering som skulle innebära ett begränsat grundlagsskydd i vissa situationer, men inte i den form som regeringen nu presenterat och inte med den remisskritik som förevarit. Motionärerna anser därmed att riksdagen bör avslå propositionen när det gäller grundlagsskyddet för vissa söktjänster.

Även i kommittémotion 2021/22:4328 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1 begärs det att riksdagen ska avslå propositionen i den delen som avser begränsningar av grundlagsskyddet för vissa söktjänster. Motionärerna anför att delegationsregelns utformning i regeringens lagförslag är alltför allmänt hållen för att kunna accepteras som lagstiftningsprodukt i en så grundläggande demokratisk fråga som yttrandefriheten. Formuleringens vaghet har även påtalats av tunga remissinstanser. Vidare anför motionärerna att förslaget riskerar att leda till en oacceptabel ojämlikhet i tillgängligheten på allmänna handlingar. Motionärerna anser att det inte kan godtas att medborgarjournalisters och allmänhetens tillgång på information riskerar att missgynnas till fördel för mer etablerade aktörer. Regeringens förslag bör därför förkastas.

I kommittémotion 2021/22:4329 av Linda Modig m.fl. (C) begärs det att riksdagen avslår regeringens förslag till ändringar i 1 kap. 13 § TF (yrkande 1) och regeringens förslag till ändringar i 1 kap. 20 § YGL (yrkande 2). Motionärerna framhåller vikten av den konstitutionella praxis som innebär att grundlagsändringar genomförs i bred samsyn och menar att en grundlagsändring av den dignitet som nu är aktuell inte bör ske utan ett brett stöd i riksdagen. Motionärerna anför vidare att regeringens förslag har mött stark kritik av en majoritet av remissinstanserna, bl.a. med hänvisning till att de föreslagna bestämmelserna är för vaga eller svårtolkade. Risken för en oförutsägbar tillämpning och ett alltför brett tolkningsutrymme är enligt motionärerna skäl nog att inte gå vidare med förslagen, särskilt i ljuset av opinionsfriheternas fundamentala vikt för grunderna i statskicket.

I motion 2021/22:2786 av Robert Halef (KD) begärs ett tillkännagivande om att regeringen ska verka för att dömda brottslingar som avtjänat sitt straff får en ny chans till egen försörjning och att komma bort från fortsatt kriminalitet. Motionären anför att belastningsregistret har blivit en stor börda för de brottslingar som avtjänat sitt straff, som vill lämna kriminaliteten bakom sig och som söker jobb. Det finns enligt motionären gott om bolag som tjänar pengar på att registrera dömda och som publicerar sådana uppgifter på nätet, vilket försvårar för en återgång till ett normalt liv och bidrar till att många dömda som avtjänat en fängelsedom åter söker sig till kriminalitet eller svartarbete. Enligt motionären bör riksdagen ge regeringen i uppdrag att sekretessbelägga brottsregister från privata företag som publicerar info om brottslingar på nätet. Dessa uppgifter ska endast innehåvas av polisen.

Tidigare riksdagsbehandling

I samband med den reform av mediegrundlagarna som genomfördes 2019 infördes delegationsbestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som tar sikte på att skydda den personliga integriteten mot vissa slag av offentliggöranden av s.k. känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter om politiska åsikter eller hälsa (prop. 2017/18:49, bet. 2017/18:KU16 och bet. 2018/19:KU2, rskr. 2017/18:336 och rskr. 2018/19:16). Bestämmelserna i 1 kap. 13 § TF och 1 kap. 20 § YGL medger att det under vissa närmare förutsättningar meddelas föreskrifter i lag om förbud mot offentliggöranden av känsliga personuppgifter. Genom delegationsbestämmelserna öppnas även ett utrymme för föreskrifter om villkor som är mindre långtgående än förbud i sådana situationer. Med bestämmelser i lag avses inte enbart en föreskrift som beslutas av riksdagen utan även en direkt tillämplig EU-rättsakt. Det innebär t.ex. att bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning i viss utsträckning kan tillämpas i fråga om offentliggörande av känsliga personuppgifter i vissa uppgiftssamlingar som annars omfattas av skydd enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

I samma lagstiftningsärende föreslog regeringen en motsvarande bestämmelse när det gäller personuppgifter om lagöverträdelse. I likhet med det som för närvarande gäller för känsliga personuppgifter skulle undantaget från grundlagsskyddet gälla endast om personuppgifterna ingick i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. I det sammanhanget uttalade regeringen att det vid bedömningen av om det fanns sådana särskilda risker fanns skäl att fästa särskild vikt vid om det var fråga om söktjänster som främst vände sig till en bred allmänhet. Allmänt tillgängliga tjänster fick enligt regeringen typiskt sett sägas medföra ett större integritetsintrång än uppgiftssamlingar som riktar sig till aktörer med behov av informationen i sin yrkesutövning.

Konstitutionsutskottet vände sig emot att göra en skillnad mellan om en tjänst vänder sig till den breda allmänheten eller en viss yrkeskategori (bet. 2017/18:KU16 s. 41). Den tilltänkta användarkretsen skulle, enligt utskottet, inte vara avgörande för grundlagsskyddet. Konstitutionsutskottet avstyrkte regeringens förslag i fråga om personuppgifter om lagöverträdelse m.m. Samtidigt uttalade utskottet att söktjänster som tillhandahåller sådana personuppgifter utgör ett allvarligt ingrepp i enskildas personliga integritet och föreslog därför att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att en utredning borde få i uppdrag att på nytt utreda frågan. Utskottet framhöll vikten av att grundlagarnas tillämpningsområde är tydligt avgränsat. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2017/18:336).

Public service-företagens programverksamhet genom tråd

Bakgrund

Sändningstillstånden för Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR), nedan kallade public service-företagen, löper 2020–2025.

Public service-företagens huvudsakliga uppdrag är att erbjuda ett mångsidigt programutbud som ska vara tillgängligt för alla, spegla mångfalden i hela landet och som kännetecknas av god kvalitet, allsidighet och relevans. Verksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen ska beaktas. I uppdraget ligger bl.a. att erbjuda ett mångsidigt kulturutbud, ett varierat utbud för barn och unga, program på minoritetsspråk och en skyldighet att särskilt beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning.

Kärnverksamheten utvidgades i de nuvarande sändningstillstånden till att omfatta tillhandahållanden av radio- och tv-program på public service-företagens egna plattformar på fritt tillgängliga och öppna delar av internet. Företagen har även fått möjlighet att tillgodoräkna sig en viss andel av programverksamheten på internet. Varje enskilt innehållsvillkor ska dock huvudsakligen uppfyllas i marknätet (prop. 2018/19:136, bet. 2019/20:KrU2, rskr. 2019/20:20).

Regeringen gav den 18 mars 2021 en särskild utredare i uppdrag att bedöma vilka av de nuvarande innehållsvillkoren för public service-företagens sändningar i marknätet som är lämpliga att ställa upp för deras verksamhet på internet under den resterande delen av tillståndsperioden (dir. 2021:19). Förutsättningen för uppdraget var att de ändringar som nu föreslås i yttrandefrihetsgrundlagen genomförs (prop. 2021/22:59 punkt 2). Utredningen, som antog namnet Utredningen om innehållsvillkor på internet för public service, överlämnade den 15 februari 2022 sitt betänkande Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning (SOU 2022:5).

I betänkandet föreslår utredningen att regeringen ska få besluta att programrelaterade villkor som anges i radio- och tv-lagen ska gälla för sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv där verksamheten finansieras med public service-avgift. En förutsättning är att motsvarande villkor finns i ett gällande sändningstillstånd för ljudradio eller tv. Villkor får bara ställas upp för den tid sändningstillståndet gäller. Beslutet får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som programföretagen har godtagit. Utredningen föreslår vidare att det i radio- och tv-lagen införs ett krav på beriktigande av uppgifter som förekommit i ett tv-program i en sändning eller i ett tillhandahållande genom tråd där verksamheten finansieras med public service-avgift. Villkor om beriktigande av uppgifter som förekommit i ett program i ljudradio eller beställradio genom tråd bör kunna ställas upp i beslut av regeringen där verksamheten finansieras med public service-avgift.

Utredningen gör bedömningen att det inte krävs någon ändring av granskningsnämndens uppdrag för att nämnden i efterhand ska kunna granska om public service-innehåll på internet uppfyller de programrelaterade villkor som ställts upp enligt bestämmelser i radio- och tv-lagen.

Vid överträdelser av innehållsvillkor för verksamhet på internet bör granskningsnämnden enligt utredningens förslag kunna besluta om sanktioner i form av offentliggörande och särskild avgift.

Utredningen föreslår att förslagen om villkor för public service-företagens innehåll på internet träder i kraft den 1 juli 2023. Villkor ska då gälla från tiden för regeringens beslut eller från den senare tidpunkt som regeringen bestämmer. Den föreslagna bestämmelsen om beriktigande för tv-program ska tillämpas på sändningar och tillhandahållanden som gjorts efter tidpunkten för ikraftträdandet.

SR, SVT och UR ska enligt nu gällande ordning anmäla nya tjänster av större betydelse och väsentliga ändringar i befintliga tjänster inom ramen för den kompletterande verksamheten som företagen vill lansera för godkännande av regeringen. Enligt utredningens förslag ska i stället Myndigheten för press, radio och tv fatta beslutet vid en förhandsprövning. Ett beslut av myndigheten bör kunna överklagas. Syftet med förslaget är enligt utredningen att värna public service-företagens oberoende, vilket ska minska risken för att förhandsprövningen uppfattas som politisk styrning. Förslagen om ändring av ordningen för förhandsprövningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Gällande rätt

Etableringsfriheten är en av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna. När det gäller etableringsfriheten på yttrandefrihetsgrundlagens område skiljer grundlagen mellan sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt. För sändningar genom tråd, dvs. överföringar av elektromagnetiska vågor som görs med hjälp av särskilt anordnade ledare, råder etableringsfrihet. Detta kommer till uttryck i 3 kap. 1 § YGL där det anges att varje fysisk och juridisk person har rätt att sända program genom tråd. Etableringsfriheten för trådsändningar är emellertid inte oinskränkt utan i 3 kap. 2 § YGL anges när krav trots huvudregeln får ställas.

För program som sänds på annat sätt än genom tråd, dvs. överföringar av elektromagnetiska vågor genom eter t.ex. i marknätet, råder inte motsvarande etableringsfrihet. Anledningen är att sådana sändningar sker i ett begränsat frekvensutrymme. Det har därför av tekniska skäl ansetts nödvändigt att reglera användningen av utrymmet (prop. 1990/91:64 s. 79–80). Rätten att sända program i t.ex. marknätet får därför regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 3 § första stycket YGL).

Public service-företagens innehållsuppdrag formuleras i huvudsak genom villkor i respektive företags tillstånd att sända i marknätet som beslutas med

stöd av 4 och 11 kap. radio- och tv-lagen (2010:696). Yttrandefrihetsgrundlagens reglering om etableringsfrihet medger däremot inte att det ställs villkor för företagens programverksamhet genom tråd. En stor del av den programverksamhet som bedrivs på internet, t.ex. genom företagens playtjänster och appar, är att betrakta som sändningar och tillhandahållanden genom tråd. Yttrandefrihetsgrundlagen medger inte heller efterhandsgranskning av innehåll som sänts genom tråd (7 kap. 5 § YGL). Således är det inte med dagens reglering möjligt att i efterhand granska om program som sänts genom tråd står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna. Innehållet i ljudradio- eller tv-program som public service-företagen tillhandahåller exklusivt genom tråd kan därmed inte granskas av granskningsnämnden för radio och tv vid Myndigheten för press, radio och tv.

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att yttrandefrihetsgrundlagen ändras för att möjliggöra reglering av public service-företagens verksamhet genom tråd. Enligt förslaget införs det en delegationsbestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att etableringsfriheten för sändningar genom tråd inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.

Som skäl för förslaget anför regeringen att public service-företagen bedrev hela sin programverksamhet i marknätet när yttrandefrihetsgrundlagen infördes. På så sätt kunde verksamheten i sin helhet regleras i huvudsak genom sändningstillstånd. Den tekniska utvecklingen har emellertid inneburit att företagen i allt större utsträckning bedriver programverksamhet på internet. Det innebär att en allt större del av verksamheten kommit att bedrivas genom tråd, dvs. med en teknik som i princip inte tillåter att verksamheten regleras.

Regeringen anser att det är otillfredsställande att en stor och dessutom växande del av public service-företagens verksamhet inte kan inordnas under de villkor som är bärande för uppdraget i allmänhetens tjänst. I längden riskerar detta att minska allmänhetens förtroende för verksamheten och kan även äventyra verksamhetens legitimitet. Enligt regeringen bör därför yttrandefrihetsgrundlagen ändras så att det kan ställas innehållsvillkor även för public service-företagens programverksamhet genom tråd.

Regeringen föreslår även att yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om innehållsgranskning i efterhand ändras. Lagtekniskt innebär förslaget att den nuvarande begränsningen av innehållsgranskning till sändningar på annat sätt än genom tråd i 7 kap. 5 § YGL tas bort.

Regeringen anför att bestämmelsens nuvarande utformning innebär att innehåll i program som public service-företagen tillhandahåller exklusivt genom tråd inte kan granskas av granskningsnämnden. Regeringen menar att

det är grundläggande för allmänhetens förtroende för public service och för verksamhetens legitimitet att enskilda som upplever att företagen brister i sitt uppdrag också kan få sin sak prövad. Regeringen anser därför att uppdelningen mellan trådsändningar och sändningar på annat sätt än genom tråd avskaffas i bestämmelsen om innehållsgranskning.

Motionerna

I kommittémotion 2021/22:4328 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2 begärs att regeringen förtydligar villkoren för granskning av public service-texter på internet. Motionärerna menar att det enligt regeringens förslag blir tydligt om efterhandsgranskning av innehållsvillkor kan ske även för textinnehåll på public service-företagens webbplatser och i deras appar. Enligt motionärerna bör regeringen därför förtydliga för riksdagen att det föreslagna borttagandet av begränsningen av innehållsgranskning i efterhand till andra typer av sändningar än genom tråd bör gälla allt innehåll på public services webbsidor och appar.

I motionerna 2020/21:1113 och 2021/22:1080, båda av Edward Riedl (M), begärs ett tillkännagivande om att all public services verksamhet ska vara möjlig att granska. Motionären anför att det i dag inte går att anmäla all public services verksamhet till granskningsnämnden. Det är bara program som sänds i tv och radio där detta är möjligt. I takt med att alltmer av public services verksamhet flyttar till andra plattformar än de traditionella går inte längre all verksamhet att pröva mot sändningstillståndet. Enligt motionären bör all public services verksamhet i framtiden omfattas av sändningstillståndet och kunna granskas av granskningsnämnden.

Kulturutskottets yttrande

Kulturutskottet anför i sitt yttrande till utskottet att det delar regeringens bedömning att den snabbt växande omfattningen av public service-företagens verksamhet på internet på något sätt behöver inordnas i de villkor som sätter ramarna för deras uppdrag. Detta är viktigt för att bibehålla allmänhetens höga förtroende för public service-företagens verksamhet och för att upprätthålla verksamhetens legitimitet. Kulturutskottet anför att det är en väl avvägd lösning att genom en delegationsbestämmelse ställa innehållsvillkor för public service-företagens verksamhet på internet.

Vad gäller yrkandet i kommittémotion 2021/22:4328 av Matheus Enholm m.fl. (SD) om villkoren för granskning av public service-texter på internet, konstaterar kulturutskottet att begreppet program omfattar såväl tv och radio, linjär och på begäran, som textmässigt innehåll, t.ex. på en webbplats. Kulturutskottet föreslår därmed att utskottet tillstyrker propositionen i denna del och avstyrker det aktuella motionsyrkandet.

Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster

Gällande rätt

För sändningar genom tråd gäller som framgått etableringsfrihet (3 kap. 1 § YGL). Etableringsfriheten ger inte bara en rätt för programföretag att sända program utan innefattar även en rätt för nätinnehavare och operatörer att sända andras program. Med operatör avses vanligen ett företag som sätter ihop olika paket med programtjänster (kanaler) som erbjuds hushållen. Kabel-tv, som distribueras via kablar som installerats i byggnader, och ip-tv, som distribueras digitalt över ett ip-nätverk via ADSL eller fiber, är exempel på tv som sänds genom tråd.

Principen om etableringsfrihet innebär att det i annan författning bara får ställas upp krav som har stöd i yttrandefrihetsgrundlagen. Den s.k. vidaresändningsplikten utgör ett undantag från etableringsfriheten som har sådant stöd i grundlag. Vidaresändningsplikten syftar till att ge den som tar del av tv genom ett kabel- eller ip-nät samma tillgång till programutbud från public service som han eller hon skulle ha haft genom marknätet. Bestämmelsen om vidaresändningsplikt i yttrandefrihetsgrundlagen är en s.k. delegationsbestämmelse som föreskriver att bestämmelserna i den grundlagen inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning (3 kap. 2 § 1 YGL). Sådana bestämmelser finns i 9 kap. i radio- och tv-lagen (2010:696). För närvarande vidaresänds SVT1, SVT2, Kunskapskanalen och SVT Barn/SVT24 med stöd av radio- och tv-lagens regler.

Tjänster som syftar till att göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning kan ha stor betydelse för allmänhetens möjligheter att tillgodogöra sig en allsidig upplysning. Det är därför av stor vikt att det säkerställs att yttrandefrihetsgrundlagen medger krav på vidaresändning av sådana tjänster.

Etableringsfriheten hindrar inte att det i lag tas in föreskrifter om skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller s.k. beställ-tv att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik (3 kap. 2 § 4 YGL). Bestämmelser som innehåller krav på att göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning finns i 5 kap. radio- och tv-lagen.

Med tekniska tilläggstjänster avses till att börja med sådana tjänster som syftar till att program ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, t.ex. textning, teckenspråks- och syntolkning, uppläst text eller liknande teknik (s.k. tillgänglighetstjänster). Vidare kan även s.k. elektroniska programguider och tjänster som syftar till att uppmärksamma och möjliggöra aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet utgöra tekniska tilläggstjänster. Ett exempel på en sådan tjänst är HBB-tv (Hybrid Broadcast Broadband TV). Funktionen möjliggör för tv-tittaren att under pågående linjär sändning nå internetbaserat innehåll på ett enkelt sätt via fjärrkontrollen. Det

aktiverade innehållet kan exempelvis utgöras av textning, tolkning eller uppläst text eller avse kompletterande information till programmet, såsom statistik eller annan information. Tjänsten kan också användas för olika interaktiva förfaranden för den som tittar på programmet, t.ex. att kunna rösta på olika deltagare.

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om vidaresändningsplikt för tillgänglighetstjänster förtydligas och utvidgas. Förslaget innebär att bestämmelsen i 3 kap. 2 § 1 YGL ändras så att det tydligt framgår att vidaresändningsplikten får omfatta tjänster som utgörs av textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen ändras också på så sätt att vidaresändningsplikt medges för tjänster som underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra ett vidaresändningspliktigt program tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

Regeringen gör i och för sig bedömningen att tillgänglighetstjänster redan i dag omfattas av den vidaresändningsplikt som framgår av 3 kap. 2 § 1 YGL. Regeringen konstaterar emellertid att lagtexten inte är helt tydlig och att det är av stor vikt att gränserna för den grundlagsskyddade etableringsfriheten så tydligt som möjligt framgår av lagtexten.

När det däremot gäller tjänster som innebär att tittaren uppmärksammas på innehåll som finns på öppna internet och som kan göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, gör regeringen bedömningen att sådana inte omfattas av den nuvarande delegationsbestämmelsens tillämpningsområde. Det finns enligt regeringens uppfattning starka skäl som talar för att utgångspunkten bör vara att sådana tjänster som på ett ändamålsenligt sätt tillgängliggör program för personer med funktionsnedsättning bör kunna omfattas av vidaresändningsplikt oavsett vilken teknik som används.

Vidare gör regeringen bedömningen att utrymmet för krav på vidare-sändning inte bör utvidgas till att omfatta kommersiellt programutbud. Vidaresändningsplikt ska alltså även i fortsättningen bara kunna omfatta tjänster för att tillgängliggöra program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Kulturutskottets yttrande

Kulturutskottet anför i sitt yttrande till utskottet att det ser positivt på förslaget om en mer teknikneutral reglering av vidaresändningsplikten för tekniska tilläggstjänster. Detta kommer enligt kulturutskottet med stor sannolikhet att underlätta även för public service-företagen att uppfylla sina uppdrag. Kulturutskottet föreslår därmed att utskottet tillstyrker propositionen i denna del.

Bestämmelsen om s.k. print on demand i databasregeln rättas

I propositionen föreslår regeringen att databasregeln i 1 kap. 4 § YGL ändras i fråga om framställning av tekniska upptagningar, skrifter och bilder genom att det klargörs att bestämmelsens tillämplighet förutsätter att framställningen sker på särskild begäran. Som skäl för förslaget anför regeringen att det efter 2018 års revidering av databasregeln i yttrandefrihetsgrundlagen inte längre framgår klart att framställningen av tekniska upptagningar ska ske på särskild begäran för att bestämmelsen om s.k. print on demand ska vara tillämplig. Någon ändring av rättsläget var dock inte avsedd. Bestämmelsen bör enligt regeringen rättas i detta avseende.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska träda i kraft vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen. Det innebär att de bör träda i kraft den 1 januari 2023. De föreslagna ändringarna i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagens områden bör enligt regeringen träda i kraft samtidigt som ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Regeringen anser inte att det finns något behov av övergångsbestämmelser.

Utskottets ställningstagande

Grundlagsskyddet för vissa söktjänster

Redan när det frivilliga grundlagsskyddet för databaser infördes varnade utskottet för att det skulle kunna uppstå konflikter med skyddet för den personliga integriteten och att grundlagsskyddet i värsta fall skulle kunna omfatta databaser som är rena personregister (bet. 2001/02:KU21 s. 32). Utskottet har också framhållit att söktjänster som tillhandahåller personuppgifter om lagöverträdelse m.m. utgör ett allvarligt ingrepp i enskildas personliga integritet och samtidigt framhållit vikten av att grundlagarnas tillämpningsområde är tydligt avgränsat (bet. 2017/18:KU16 s. 40). Som regeringen konstaterar har utvecklingen gått i den riktning som utskottet befarade. I dag finns databaser med utgivningsbevis som i praktiken kan liknas vid privata belastningsregister. Utskottet delar därför regeringens bedömning att den nuvarande regleringen ger ett otillräckligt skydd för integritetskränkningar.

Utskottet vill samtidigt betona att intresset av att skydda enskilda mot integritetskränkningar i detta fall måste vägas mot rätten till informations- och yttrandefrihet. Vidare måste varje begränsning av det grundlagsskyddade området ske varsamt och övervägas noggrant med hänsyn till den fria åsiktsbildningens betydelse som en av demokratins grundvalar.

De förslag på begränsningar av grundlagsskyddet för vissa söktjänster som regeringen nu lagt fram ligger i linje med de förslag som presenterades av utredningen Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45). Utredningens förslag mötte mycket stark remisskritik. En majoritet av remissinstanserna har t.ex. motsatt sig förslaget på grund av att de föreslagna bestämmelserna är för vaga eller svårtolkade. Till bemötande av denna kritik har regeringen bl.a. anfört att det med hänsyn till den snabba utvecklingen på området är oundvikligt att regleringen måste ges en sådan utformning att det lämnas visst utrymme för en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, även om tillämpningen därmed riskerar att bli något mindre förutsebar.

Utskottets uppfattning är att de påtalade bristerna i den föreslagna regleringens förutsebarhet innebär att regeringens förslag inte kan anses utgöra en ändamålsenlig begränsning av det grundlagsskyddade området. Om regeringens förslag skulle genomföras riskerar det enligt utskottet att skapa en alltför bred och oprecis möjlighet att göra inskränkningar i grundlagsskyddet genom vanlig lag.

Utskottet vill i detta sammanhang framhålla den värdefulla ordningen att grundlagsändringar normalt genomförs i brett samförstånd. Den breda enighet som brukar eftersträvas saknas när det gäller regeringens förslag i denna del.

Mot denna bakgrund avstyrker utskottet regeringens förslag om att begränsa grundlagsskyddet för vissa söktjänster och ställer sig bakom motionerna 2021/22:4331 (M), 2021/22:4328 (SD) yrkande 1 och 2021/22:4329 (C) yrkandena 1 och 2. Utskottet avstyrker motion 2021/22:2786 (KD).

Utskottet föreslår vidare att en språklig felaktighet i de nu gällande lydelseerna av 1 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 20 § yttrandefrihetsgrundlagen rättas.

Grundlagsförslagen i övrigt

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag att program i tv som förmedlas till Sverige genom satellitsändning som utgår från utlandet ska anses utgå från Sverige, om programmen huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet och vidaresänds här samtidigt och oförändrat. Utskottet delar regeringens bedömning att ändringarna krävs för att Sverige ska kunna uppfylla sina förpliktelser enligt Europakonventionen om rätten till domstolsprövning när det rör sig om möjligheten att vid svensk domstol utkräva ansvar för innehållet i program med stark svensk anknytning som förmedlas via satellit och som utgår från utlandet.

För att säkerställa möjligheten att upprätthålla skyddslagens förbud mot avbildning av skyddsobjekt, och att avbildningar som görs i strid med förbudet ska kunna beslagtas och förverkas, föreslår regeringen en ny delegationsbestämmelse som gör det möjligt att i lag meddela föreskrifter om ansvar och ersättningsskyldighet för sådana överträdelser. Bestämmelsen innebär en

begränsning av den grundlagsskyddade anskaffarfriheten. Utskottet delar regeringens bedömning att skyddslagens utbildningsförbud bör kunna upprätthållas och att eventuella utbildningar av skyddsobjekt bör kunna beslagtas och förverkas oavsett vem som avbildar skyddsobjekt och i vilket syfte det görs. Skälen för att begränsa anskaffarfriheten i dessa fall väger enligt utskottet tillräckligt tungt för att motivera åtgärden. Utskottet ställer sig därför bakom förslaget.

Utskottet, som delar kulturutskottets bedömning i denna del, ställer sig även bakom regeringens förslag till ändringar i webbsändningsregeln och databasregeln i yttrandefrihetsgrundlagen. Det huvudsakliga syftet med förslagen är att avgränsa webbsändningsregelns tillämpning till det område som den från början främst var avsedd att träffa, nämligen simultansändningar av traditionell radio och tv och kommunikationsformer av motsvarande betydelse. Detta åstadkoms genom att webbsändningsregeln begränsas till att endast avse webbsändningar som tillhandahålls av någon av de aktörer som omfattas av databasregeln. Utskottet delar regeringens bedömning att webbsändningsregeln i sin nuvarande utformning, till följd av teknikutvecklingen, har kommit att få ett tillämpningsområde som inte längre är ändamålsenligt. Utskottet bedömer att de föreslagna ändringarna i webbsändningsregeln och databasregeln är väl avvägda.

Regeringen föreslår vidare ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen som syftar till att göra det möjligt att reglera den verksamhet som public service-företagen bedriver på internet och att underställa denna verksamhet granskningsnämnden för radio och tv:s granskning. Utskottet delar regeringens bedömning att det är otillfredsställande att en stor och dessutom växande del av public service-företagens verksamhet för närvarande inte kan inordnas under de villkor som är bärande för uppdraget i allmänhetens tjänst. Utskottet delar vidare den bedömning som kulturutskottet gjort i sitt yttrande att det är en väl avvägd lösning att genom en delegationsbestämmelse göra det möjligt att ställa innehållsvillkor för public service-företagens verksamhet på internet. Utskottet instämmer även i kulturutskottets bedömning att begreppet program omfattar såväl tv och radio, linjär och på begäran, som textmässigt innehåll, t.ex. på en webbplats. Det saknas därmed behov av ett sådant förtydligande som efterfrågas i motion 2021/22:4328 (SD) yrkande 2.

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag och avstyrker motionerna 2021/22:4328 (SD) yrkande 2, 2020/21:1113 (M) och 2021/22:1080 (M).

Utskottet ställer sig även bakom regeringens övriga förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Vilandeförklaring

Ett beslut att ändra grundlag fattas genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Utskottet föreslår därför att

riksdagen som vilande antar regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen med de ändringarna att 1 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 20 § yttrandefrihetsgrundlagen ska ha de lydelse som framgår av utskottets lagförslag i bilaga 3.

Ändring i lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen beslutar att behandlingen av regeringens förslag till ändring i lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden får skjutas upp till 2022/23 års riksmöte.

Propositionen

Regeringen föreslår att yttrandefrihetsmål om program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning från utlandet och som huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet samt samtidigt och oförändrat vidareändas här ska tas upp av Stockholms tingsrätt.

Som skäl för förslaget anför regeringen att de sändningar det är fråga om inte kan knytas till någon svensk ort och därmed inte heller till någon länsstyrelse eller tingsrätt (se 10 kap. 1 § YGL, som hänvisar till bl.a. 12 kap. 2 § TF). Det finns därför behov av att i lag ange vilken tingsrätt som ska ta upp dessa mål. Regeringen gör bedömningen att det framstår som mest ändamålsenligt att målen hanteras av Stockholms tingsrätt. Regeringen föreslår att detta slås fast i ett nytt andra stycke i 7 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område.

Utskottets ställningstagande

Enligt utskottets mening har regeringens förslag till lag om ändring i lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden ett sådant samband med de föreslagna ändringarna i 1 kap. 3 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen i fråga om grundlagsskyddet för vissa sändningar av program via satellit att det bör behandlas först i samband med att riksdagen slutligt antar förslagen till grundlagsändringar. Utskottet föreslår därför att riksdagens behandling av propositionen i denna del skjuts upp till riksmötet 2022/23.

Grundlagsskydd för public service

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden som handlar om grundlagsskydd för public service och en ambitiös mediepolitik med levande mediemångfald.

Jämför reservation 3 (MP).

Bakgrund

Sedan den 1 januari 2020 kan aktiva riksdagsledamöter inte väljas till ledamöter i Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB (prop. 2017/18:261, bet. 2018/19:KrU2, rskr. 2018/19:24). Regeringen har även fattat beslut om tillägg i stiftelseförordnandet för att säkerställa att ordförande och ledamöter i förvaltningsstiftelsen tillsätts utifrån kompetens, integritet och lämplighet (prop. 2018/19:136, bet. 2019/20:KrU2, rskr. 2019/20:20).

Sändningstillstånden har förlängts från fyra till sex år fr.o.m. 2020. Nästkommande period för sändningstillståndet ska vara åttaårigt. Längre perioder bedöms stärka programföretagens oberoende genom bättre förutsättningar för långsiktig planering samt att ändrade maktförhållanden i riksdagen inte omedelbart får genomslag i public services uppdrag och medelstilldelning (prop. 2017/18:261, bet. 2018/19:KrU2, rskr. 2018/19:24).

För att ge tydliga och stabila planeringsförutsättningar samt minska möjligheten för riksdag och regering att detaljstyra verksamheten fattar riksdagen beslut om tilldelning av avgiftsmedel för hela tillståndsperioden fr.o.m. 2020 (prop. 2017/18:261, bet. 2018/19:KrU2, rskr. 2018/19:24).

2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté fann för- och nackdelar förknippade med olika modeller för att eventuellt förstärka public service-företagens oberoende i grundlag. Kommittén hänvisade till att ett förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte kunde uppnås i kommittén. Kommittén beslutade därför att avstå från att lägga fram något förslag till ändring av grundlag (SOU 2020:45).

Motionen

I motion 2021/22:4330 av Anna Sibinska och Camilla Hansén (båda MP) begärs tillkännagivanden om en ambitiös mediepolitik med levande mediemångfald (yrkande 1) och att public service ska skyddas i grundlagen (yrkande 2). Motionärerna anför att en mångfald av starka och oberoende medier i hela landet är en förutsättning för en stark demokrati. Alla människor, oavsett var i landet man bor, ska ha tillgång till ett allsidigt nyhets- och medieutbud av hög kvalitet, som kan fördjupa, skildra, granska och förklara samhällets skeenden. Vidare anför motionärerna att det finns möjlighet att ge

konstitutionellt skydd till public service nu när public service föreslås införas som begrepp i yttrandefrihetsgrundlagen, genom att i delegationsbestämmelsen skriva att uppdraget ska vara att sakligt, opartiskt, oberoende och med stark integritet sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst.

Kulturutskottets yttrande

I sitt yttrande till utskottet noterar kulturutskottet att det saknades ett brett stöd för förslag till ändring av grundlag i den parlamentariska kommittén som hade i uppdrag att utreda frågan om grundlagsskydd för public service. Kulturutskottet konstaterar också att många insatser har gjorts under innevarande sändningstillstånd för att stärka public service-företagens oberoende. Kulturutskottet föreslår därmed att utskottet avstyrker motionsyrkandet om grundlagsskydd för public service.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar de bedömningar som kulturutskottet gör i sitt yttrande till utskottet. Motionsyrkandena avstyrks därmed.

Behandling av personuppgifter i grundlagsskyddade databaser

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden som handlar om att begränsa möjligheterna att åsiktsregistrera under journalistisk täckmantel och att få uppgifter i adressregister borttagna.

Gällande rätt

Artikel 17 i EU:s dataskyddsförordning, innehåller bestämmelser om rätten att få personuppgifter raderade ("rätten att bli bortglömd"). Bestämmelsen innehåller regler om att den registrerade under vissa förutsättningar har rätt att få sina personuppgifter raderade och motsvarande skyldigheter för den personuppgiftsansvarige att radera personuppgifter. Enligt artikel 17.3 gäller rätten till radering inte i den utsträckning som behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att bl.a. utöva rätten till yttrande och informationsfrihet.

Enligt artikel 85.1 i EU:s dataskyddsförordning ska medlemsstaterna i lag förena rätten till integritet i enlighet med förordningen med yttrande- och informationsfriheten, inbegripet behandling som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande. Sådana bestämmelser har förts in i lagen (2018:218) med kompletterande

bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Enligt 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen ska EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

De båda grundlagarna innehåller ett särskilt undantag för sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning (1 kap. 13 § TF och 1 kap. 20 § YGL). I övrigt gäller inte de begränsningar i behandlingen av personuppgifter som följer av EU:s dataskyddsförordning i de fall uppgifterna publiceras i sådana medier som skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Information som tillhandahålls allmänheten ur en databas kan omfattas av grundlagsskydd genom den s.k. databasregeln i 1 kap. 4 § YGL. I första hand omfattar databasregeln verksamhet som bedrivs av traditionella massmedieföretag. Hit räknas bl.a. redaktioner för radio- och tv-sändningar. Deras databaser får ett automatiskt grundlagsskydd genom databasregeln. Även andra aktörer än traditionella massmedieföretag kan få ett grundlagsskydd för t.ex. en webbplats på internet. För det krävs att ett utgivningsbevis har utfärdats för databasen. Kraven för att få ett utgivningsbevis framgår av 1 kap. 5 § YGL.

Motionerna

I motionerna 2020/21:3460 yrkande 2 och 2021/22:310 yrkande 2, båda av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD), efterfrågas begränsningar av möjligheten för personer med kriminell bakgrund att genomföra åsiktsregistrering. Motionärerna anför att det är ett problem att personer med kriminell bakgrund, under journalistikens täckmantel, kan handha känsliga personuppgifter utan att underställas den tillsyn som vanligen utförs av Integritetsskyddsmyndigheten.

I motion 2020/21:1414 av Barbro Westerholm (L) efterfrågas åtgärder i syfte att få uppgifter om ålder och antalet personer i hushållet borttagna ur adressregister för att minska risken för rån. Motionären anför att det är rätt att få personuppgifter raderade som finns enligt EU:s dataskyddsförordning, inte gäller för databaser som har utgivningsbevis enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Vidare har det enligt motionären visat sig att ett sätt att hitta rånoffer, särskilt bland åsrika människor som är ensamboende, är att söka fram uppgifter om dem på sajter som Hitta och Eniro. Åtgärder bör vidtas så att rätten att bli glömd vidgas till att omfatta också uppgifter om t.ex. ålder eller antal personer i hushållet för att minska risken att människor genom dessa uppgifter utsätts för rån och andra övergrepp.

Utskottets ställningstagande

Utskottet finner inte skäl att föreslå någon åtgärd med anledning av motionsyrkandena. Motionsyrkandena avstyrks.

Reservationer

1. Grundlagsförslagen, punkt 1 (S, V, L, MP)

av Hans Ekström (S), Marie Granlund (S), Per-Arne Håkansson (S), Mia Sydow Mölleby (V), Camilla Hansén (MP), Sofie Eriksson (S), Alexander Ojanne (S) och Nina Lundström (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar som vilande

1. regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. regeringens förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:59 punkterna 1 och 2 samt avslår motionerna

2021/22:2786 av Robert Halef (KD),

2021/22:4328 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1,

2021/22:4329 av Linda Modig m.fl. (C) yrkandena 1 och 2 samt

2021/22:4331 av Karin Enström m.fl. (M).

Ställningstagande

Redan när det frivilliga grundlagsskyddet för databaser infördes varnade utskottet för att det skulle kunna uppstå konflikter med skyddet för den personliga integriteten och att grundlagsskyddet i värsta fall skulle kunna omfatta databaser som är rena personregister (bet. 2001/02:KU21 s. 32). Utskottet har också framhållit att söktjänster som tillhandahåller personuppgifter om lagöverträdelse m.m. utgör ett allvarligt ingrepp i enskildas personliga integritet och samtidigt framhållit vikten av att grundlagarnas tillämpningsområde är tydligt avgränsat (bet. 2017/18:KU16 s. 40). Som regeringen konstaterar har utvecklingen gått i den riktning som utskottet befarade. I dag finns det databaser med utgivningsbevis som i praktiken kan liknas vid privata belastningsregister. Vi delar därför regeringens bedömning att den nuvarande regleringen ger ett otillräckligt skydd för integritetskränkningar och att risken för sådana kränkningar riskerar att minska den allmänna förståelsen och acceptansen för den särskilda tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen.

Vissa remissinstanser har framfört att närmare överväganden borde ha gjorts i frågan om det är möjligt att i stället för en delegationsregel införa ett nytt tryck- och yttrandefrihetsbrott. Som regeringen anför har denna fråga redan övervägts och avvisats av Mediegrundlagskommittén (jfr SOU 2016:58 s. 394). Även 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté har övervägt olika

alternativ men gjort bedömningen att en delegationsbestämmelse är mest ändamålsenlig. Vi delar denna bedömning.

Enligt regeringens förslag ska föreskrifter om förbud mot offentliggörande av s.k. känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse m.m. få meddelas i lag under förutsättning att uppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka eller sammanställa dessa och det med hänsyn till uppgiftssamlingens karaktär står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

I samband med att de nuvarande delegationsbestämmelserna om känsliga personuppgifter infördes uttalade utskottet att uppgiftssamlingens tänkta eller faktiska användarkrets inte bör tillmätas någon betydelse vid bedömningen av om den faller innanför eller utanför det grundlagsskyddade området. Utskottet uttalade vidare att bedömningen i stället bör göras med utgångspunkt i syftet med tillhandahållandet av uppgiftssamlingen och vilken typ av uppgifter som tillhandahålls. Integritetsintrång som följer av uppgiftssamlingar som tillhandahålls med syftet att bidra till ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning borde, enligt utskottet, inte anses vara otillbörliga och således som utgångspunkt falla utanför tillämpningsområdet för delegationsbestämmelserna (bet. 2017/18:KU16 s. 41). Vi gör bedömningen att de nu föreslagna bestämmelserna på ett mer ändamålsenligt sätt än nuvarande reglering tydliggör de utgångspunkter för grundlagsskyddets omfattning som enligt utskottet bör ges genomslag i tillämpningen.

En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget har avstyrkt förslaget. Den dominerande invändningen är att de föreslagna bestämmelserna är för vaga eller svårtolkade. Enligt vår bedömning är de föreslagna bestämmelserna varken vagare eller mer svårtolkade än den nu gällande regleringen. Vidare instämmer vi i regeringens bedömning att det med hänsyn till den snabba utvecklingen på området är oundvikligt att regleringen måste ges en sådan utformning att det lämnas visst utrymme för en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Sammantaget är det vår bedömning att förslaget innebär att en rimlig balans upprätthålls mellan de motstående intressen som gör sig gällande. Vi konstaterar även att nu gällande ordning får anses mindre väl förenlig med de krav på behandling av personuppgifter om fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott som följer av artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Vi ställer oss därför bakom regeringens förslag och avstyrker motionerna 2021/22:4331 (M), 2021/22:4328 (SD) yrkande 1, 2021/22:4329 (C) yrkandena 1 och 2 samt 2021/22:2786 (KD).

2. Granskning av public service, punkt 2 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:4328 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2 och
bifaller delvis motionerna
2020/21:1113 av Edward Riedl (M) och
2021/22:1080 av Edward Riedl (M).

Ställningstagande

Vi ställer oss i grunden positiva till de förändringar som regeringen föreslår för public service. Det finns dock en otydlighet när det gäller innehållsvillkoren för textinnehåll på public service-företagens webbplatser och i deras appar. I propositionens förslag uttrycks att det ska bli möjligt med efterhandsgranskning av ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst som sänds genom tråd, men det är inte uppenbart att även annat innehåll såsom textinnehåll kan granskas av granskningsnämnden.

Vi vill att regeringen förtydligar att innehållsgranskning i efterhand av andra typer av sändningar än genom tråd ska gälla allt innehåll på public services webbsidor och i deras appar.

3. Grundlagsskydd för public service, punkt 4 (MP)

av Camilla Hansén (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:4330 av Anna Sibinska och Camilla Hansén (båda MP) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

En mångfald av starka och oberoende medier i hela landet är en förutsättning för en stark demokrati. Alla människor, oavsett var i landet man bor, ska ha

tillgång till ett allsidigt nyhets- och medieutbud av hög kvalitet som kan fördjupa, skildra, granska och förklara samhällets skeenden. Medborgarna måste ha möjlighet att fatta beslut med riktig kunskap som grund. I tider av kris, som under coronapandemin, blir detta behov än mer uppenbart och kritiskt. Den desinformation som vi har sett runt om i Europa, och även i Sverige, får inte ta överhanden och styra samhällets eller medborgarnas agerande i kristider.

Även om public service-företagen i dag ges ett starkt oberoende i den lagstiftning som reglerar verksamheten, kan lagar ändras med ett enkelt klubbslag i riksdagen. Det bör därför införas skydd för public services oberoende också i grundlag, så att möjligheterna för en regering som vill styra innehållet i programbolagens sändningar försvåras.

Att public service nu föreslås bli infört som begrepp i yttrandefrihetsgrundlagen öppnar för möjligheten att ge konstitutionellt skydd åt public service. Omfattningen av public services uppdrag skulle inte på något sätt slås fast till en viss nivå, men verksamhetens innehåll skulle ges grundlagsskydd mot politisk styrning.

Jag vill att denna möjlighet tas till vara genom att i det den föreslagna delegationsbestämmelsen till yttrandefrihetsgrundlagen skrivs att uppdraget till public service-företagen ska vara att sakligt, opartiskt, oberoende och med stark integritet sända ljudradio och tv i allmänhetens tjänst.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2021/22:59 Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.

Följdmotionerna

2021/22:4328 av Matheus Enholm m.fl. (SD):

1. Riksdagen avslår propositionen i den del den avser begränsningar av grundlagsskyddet för vissa söktjänster.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör förtydliga villkoren för granskning gällande public service-texter på internet och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4329 av Linda Modig m.fl. (C):

1. Riksdagen avslår regeringens förslag till ändringar i 1 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen.
2. Riksdagen avslår regeringens förslag till ändringar i 1 kap. 20 § yttrandefrihetsgrundlagen.

2021/22:4330 av Anna Sibinska och Camilla Hansén (båda MP):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en ambitiös mediepolitik med levande mediemångfald och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skydda public service i grundlagen och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4331 av Karin Enström m.fl. (M):

Riksdagen avslår förslaget när det gäller grundlagsskyddet för vissa söktjänster i avsnitt 7 i propositionen.

Motioner från allmänna motionstiden 2020/21

2020/21:1113 av Edward Riedl (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att all public services verksamhet ska vara möjlig att granska och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:1414 av Barbro Westerholm (L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av att i adressregister få borttaget uppgifter om ålder och antalet personer i hushållet för att minska risken för rån och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3460 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att begränsa möjligheten för personer med kriminell bakgrund att genomföra åsiktsregistrering och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2021/22

2021/22:310 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att begränsa möjligheten för personer med kriminell bakgrund att åsiktsregistrera och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:1080 av Edward Riedl (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att all public services verksamhet ska vara möjlig att granska och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:2786 av Robert Halef (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska verka för att dömda brottslingar som avtjänat sitt straff får en ny chans till egen försörjning och att komma bort från fortsatt kriminalitet, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

12 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om

1. förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av alkohol-drycker eller tobaksvaror,

2. förbud mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster, om det i annonsen före-kommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller som enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en tobaksvara,

3. förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen,

4. krav att införa och på ett visst sätt utforma varningstext, innehålls-deklaration eller annan liknande produktinformation om syftet är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd,

5. förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysnings-verksamhet av kreditupplysning som innebär otillbörligt intrång i enskilda personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningskyldighet för sådant offentliggörande, om krav på berättigat behov hos den som beställer kreditupplysningen, om skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift,
eller

5. förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysnings-verksamhet av kreditupplysning som innebär otillbörligt intrång i enskilda personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningskyldighet för sådant offentliggörande, om krav på berättigat behov hos den som beställer kreditupplysningen, om skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift,

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2018:1801.

6. ansvar och ersättnings-skyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats.

6. ansvar och ersättnings-skyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats, eller

7. ansvar och ersättningsskyldighet för överträdelse av förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom byggnader, andra anläggningar, områden eller andra objekt som är av betydelse för Sveriges totalförsvaret, om förbudet behövs med hänsyn till intresset av ett förstärkt skydd mot allvarlig brottslighet eller mot röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller till intresset av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet.

13 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av personuppgifter

1. som avslöjar etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening,

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

3. som består av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, eller

4. som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel.

Vad som anges i första stycket gäller endast om

1. personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och

2. det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

2. det med hänsyn till uppgiftssamlingens karaktär står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3, 4, 18 och 20 §§, 3 kap. 2 § och 7 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Denna grundlag är tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren.

Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige.

Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren *och programmen tillhandahålls av någon som omfattas av 4 §.*

Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. *Program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning som utgår från utlandet anses utgå från Sverige, om programmen huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet och vidare sänds här samtidigt och oförändrat.*

4 §

Denna grundlags föreskrifter om sändningar av program tillämpas också när information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, tillhandahålls allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. av någon av följande:
 - a) en redaktion för en periodisk skrift eller ett program,
 - b) ett företag för yrkesmässig framställning av sådana skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen eller av tekniska upptagningar,
 - c) en nyhetsbyrå, eller
 - d) någon annan, om det finns utgivningsbevis för verksamheten enligt 5 §, och
2. på något av följande sätt:

¹ Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2018:1802.

- a) överföring på särskild begäran,
 b) överföring enligt överenskommelse i förväg,
 c) framställning av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, eller
 c) framställning på särskild begäran av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, eller
 d) offentlig uppspelning.

Även om viss information i databasen har tillförts av någon annan gäller grundlagen för sådana delar av databasen där det framstår som klart att informationen härrör från den som driver verksamheten.

Vad som anges i denna paragraf gäller inte sådana tillhandahållanden ur en databas som avses i 3 § andra stycket. Första stycket 1 a gäller inte en redaktion som tillhandahåller enbart sådana program som avses i 3 § andra stycket.

18 §

Det som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation och tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter gäller också i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

Det som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation, tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter samt förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar gäller också i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

20 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av personuppgifter

1. som avslöjar etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening,
2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,
3. som består av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, eller

4. som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel.

Vad som anges i första stycket gäller endast om

1. personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och
2. det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för
2. det med hänsyn till uppgiftssamlingens karaktär står klart att det finns särskilda risker

otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

3 kap.

2 §

Den frihet som följer av 1 § hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om

1. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning,

1. skyldighet för nätinnehavare att i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning ge utrymme för vissa program och för tillhörande tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning,

2. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar,

3. skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet,

4. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik,

5. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a att främja framställning av och tillgång till program med europeiskt ursprung, eller

5. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a att främja framställning av och tillgång till program med europeiskt ursprung,

6. ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

6. ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp, eller

7. villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.

7 kap.**5 §**

I lag får det meddelas föreskrifter om att en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare ska granska om program som någon har sänt *på annat sätt än genom tråd* står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna.

I lag får det meddelas föreskrifter om att en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare ska granska om program som någon har sänt står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna.

En sådan nämnd får endast uttala sin mening och förelägga den sändande att följa föreskrifterna eller villkoren. I lagen får det föreskrivas att ett föreläggande av nämnden får förenas med vite. Frågor om ansvar för yttrandefrihetsbrott och om utdömande av vite prövas alltid av domstol enligt 3 kap. 7 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §²

Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål ska tas upp är den ort

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. varifrån ett program har utgått för sändning, 2. varifrån information som avses i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen har tillhandahållits, eller 3. där en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har <i>förövats</i>. | <ol style="list-style-type: none"> 3. där en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har <i>begåtts</i>. |
|--|---|

Yttrandefrihetsmål om program som avses i 1 kap. 3 § tredje stycket andra meningen yttrandefrihetsgrundlagen ska tas upp av Stockholms tingsrätt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Lagen omtryckt 2002:911.

² Senaste lydelse 2018:1913.

BILAGA 3

Utskottets lagförslag

1 Ändring i regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

*Regeringens förslag**Utskottets förslag***1 kap.**

13 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av personuppgifter

1. som avslöjar etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening,

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

3. som består av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, *eller*

4. som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel.

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning, *eller*

3. som består av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person.

Vad som anges i första stycket gäller endast om

1. personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och

2. det med hänsyn till uppgiftssamlingens karaktär står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

2. det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

2 Ändring i regeringens förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Regeringens förslag

Utskottets förslag

1 kap.

20 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av personuppgifter

1. som avslöjar etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening,

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

3. som består av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, *eller*

4. som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel.

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning, *eller*

3. som består av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person.

Vad som anges i första stycket gäller endast om

1. personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och

2. det med hänsyn till uppgiftssamlingens karaktär står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

2. det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

BILAGA 4

Kulturutskottets yttrande 2021/22:KrU3y

Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har beslutat att ge kulturutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2021/22:59 Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten samt följdmotioner i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Kulturutskottet begränsar sitt yttrande till frågor om public service-företagens programverksamhet genom tråd, grundlagsskydd för webbsändningar samt vidareändningsplikt för tekniska tilläggstjänster samt motionerna 2021/22:4328 av Matheus Enholm (SD) yrkande 2 och 2021/22:4330 av Anna Sibinska (MP) yrkande 2.

Utskottet föreslår att konstitutionsutskottet tillstyrker propositionen i de behandlade delarna och avstyrker de aktuella motionsyrkandena.

I yttrandet finns två avvikande meningar (SD, MP) och ett särskilt yttrande (M).

Utskottets överväganden

Bakgrund

Sändningstillstånd för public service 2020–2025

Sändningstillstånden för Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR), nedan public service-företagen, löper 2020–2025.

Public service-företagens huvudsakliga uppdrag är att erbjuda ett mångsidigt programutbud som ska vara tillgängligt för alla, spegla mångfalden i hela landet och som kännetecknas av god kvalitet, allsidighet och relevans. Verksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen ska beaktas. I uppdraget ligger bl.a. att erbjuda ett mångsidigt kulturutbud, ett varierat utbud för barn och unga, program på minoritetsspråk och en skyldighet att särskilt beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning.

Kärnverksamheten utvidgades i de nuvarande sändningstillstånden till att omfatta tillhandahållanden av radio- och tv-program på public service-företagens egna plattformar på fritt tillgängliga och öppna delar av internet. Företagen har även fått möjlighet att tillgodoräkna sig en viss andel av programverksamheten på internet. Varje enskilt innehållsvillkor ska dock huvudsakligen uppfyllas i marknätet (prop. 2018/19:136, bet. 2019/20:KrÜ2, rskr. 2019/20:20).

Innehållsvillkor för public service på internet och ordningen för beslut vid förhandsprövning

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bedöma vilka av de nuvarande innehållsvillkoren för public service-företagens sändningar i marknätet som är lämpliga att ställa upp för deras verksamhet på internet under den resterande delen av tillståndspanoroden. Förutsättningen för uppdraget är att de ändringar som nu föreslås i yttrandefrihetsgrundlagen genomförs (prop. 2021/22:59 punkt 2). Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2022 (dir. 2021:19).

Insatser för public services oberoende

Sedan den 1 januari 2020 kan aktiva riksdagsledamöter inte väljas till ledamöter i Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB (prop. 2017/18:261, bet. 2018/19:KrÜ2, rskr. 2018/19:24). Regeringen har även fattat beslut om tillägg i stiftelseförordnandet för att säkerställa att ordförande och ledamöter i förvaltningsstiftelsen tillsätts utifrån kompetens, integritet och lämplighet (prop. 2018/19:136, bet 2019/20:KrÜ2, rskr. 2019/20:20).

Sändningstillstånden har förlängts från fyra till sex år fr.o.m. 2020. Nästkommande period för sändningstillståndet ska vara åttaårigt. Längre

perioder bedöms stärka programföretagens oberoende genom bättre förutsättningar för långsiktig planering samt att ändrade maktförhållanden i riksdagen inte omedelbart får genomslag i public services uppdrag och medelstilldelning (prop. 2017/18:261, bet. 2018/19:KrU2, rskr. 2018/19:24).

För att ge tydliga och stabila planeringsförutsättningar samt minska möjligheten för riksdag och regering att detaljstyra verksamheten fattar riksdagen beslut om tilldelning av avgiftsmedel för hela tillståndsperioden fr.o.m. 2020 (prop. 2017/18:261, bet. 2018/19:KrU2, rskr. 2018/19:24).

2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté fann för- och nackdelar förknippade med olika modeller för att eventuellt förstärka public service-företagens oberoende i grundlag. Kommittén hänvisade till att ett förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte kunde uppnås i kommittén. Kommittén beslutade därför att avstå från att lägga fram något förslag till ändring av grundlag (SOU 2020:45).

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen ändringar i bl.a. tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) för att anpassa grundlagsskyddet till den tekniska och mediala utvecklingen. De föreslagna ändringarna i yttrandefrihetsgrundlagen möjliggör bl.a. en mer teknikneutral reglering av public service-företagens programverksamhet. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

I det följande redogörs i korthet för de avsnitt i propositionen som rör public service-företagens programverksamhet genom tråd, grundlagsskydd för webbsändningar samt vidare sändningsplikt för tekniska tilläggstjänster i de delar som rör kulturutskottets beredningsområde.

Public service-företagens programverksamhet genom tråd

Regeringen föreslår att en delegationsbestämmelse införs i YGL. Syftet är att etableringsfriheten för sändningar genom tråd inte ska hindra att det i lag meddelas föreskrifter om villkor för att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel. Bestämmelsen möjliggör villkor för sändningar men däremot inte krav på tillstånd att få sända. Finansieringen med allmänna medel ska vara direkt kopplad till uppdraget i allmänhetens tjänst, vilket innebär att ett allmänt formulerat press- eller mediestöd inte ger rätt att ställa villkor.

Yttrandefrihetsgrundlagens reglering om etableringsfrihet medger inte att villkor kan ställas för public service-företagens verksamhet genom tråd. Yttrandefrihetsgrundlagen medger inte heller efterhandsgranskning av innehåll som sänts genom tråd (7 kap. 5 § YGL). Detta innebär att sådant exklusivt innehåll i ljudradio- eller tv-program som public service-företagen tillhandahåller genom tråd inte kan granskas av granskningsnämnden för radio och tv vid Myndigheten för press, radio och tv. Regeringen bedömer att detta i längden riskerar att minska allmänhetens förtroende för verksamheten och att

det kan äventyra verksamhetens legitimitet. Detta talar, enligt regeringen, för en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen som medger att innehållsvillkor kan ställas även för public service-företagens programverksamhet genom tråd.

Grundlagsskydd för webbsändningar

Regeringen föreslår att webbsändningsregeln ändras genom att det läggs till ytterligare ett krav för att ett tillhandahållande ska anses vara en sändning av ett program (1 kap. 3 § andra stycket YGL). Kravet är att programmet tillhandahålls av någon som omfattas av databasregeln. Det innebär att aktörer som enligt databasregeln har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser även har automatiskt grundlagsskydd för sina webbsändningar. Andra sändningar omfattas av webbsändningsregeln endast om de tillhandahålls av någon som bedriver en verksamhet med utgivningsbevis. De aktörer som varken har automatiskt grundlagsskydd eller grundlagsskydd genom utgivningsbevis har däremot inte grundlagsskydd enligt webbsändningsregeln.

Webbsändningsregeln infördes för att klargöra att simultana sändningar via internet hade samma grundlagsskydd som de traditionella radio- och tv-sändningarna (prop. 2001/02:74). Grundlagsskyddet ger inte bara friheter utan ställer också krav som är förenade med straffansvar såsom att registrera sändningar eller anmäla utgivare till Myndigheten för press, radio och tv. Prövning av om ett yttrandefrihetsbrott begåtts görs dessutom i särskild ordning med jury och med Justitiekanslern som allmän åklagare. Regeringen anför att den tekniska utvecklingen inneburit att databasregeln har fått en räckvidd som är mer långtgående än vad som kan anses vara ändamålsenligt. Exempel som nämns är direktsändningar från Facebook och Youtube, organiserade sändningar av datorspelande på webbplatser för e-sport, möten, och föreställningar, sändningar från fast monterade obemannade kameror, t.ex. från byggarbetsplatser och vägar samt sändningar som används i olagliga sammanhang.

Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster

Regeringen föreslår att bestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen om vidaresändningsplikt ändras så att det tydligt framgår att skyldigheten får omfatta tjänster som utgörs av textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

För närvarande omfattas program i SVT1, SVT2, Kunskapskanalen och Barnkanalen/SVT24 av vidaresändningsplikt enligt radio- och tv-lagen (2010:696). Det innebär att programmen erbjuder tillgänglighetstjänster, t.ex. textning, tolkning, uppläst text eller liknande. Dessa tjänster anses utgöra en del av ett program och omfattas därför av nuvarande delegationsbestämmelse för vidaresändningsplikt. För tjänster som innebär att tittaren uppmärksammas på innehåll som finns på öppna internet och som kan göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, gör regeringen bedömningen att

sådana inte omfattas av den nuvarande delegationsbestämmelsens tillämpningsområde eftersom de inte utgör en del av ett program.

Det finns enligt regeringen starka skäl som talar för att utgångspunkten bör vara att tjänster som på ett ändamålsenligt sätt tillgängliggör program för personer med funktionsnedsättning bör kunna omfattas av vidareändningsplikt oavsett vilken teknik som används. Det är en förutsättning att programmen som tjänsterna hör till är föremål för lagstadgad vidareändningsplikt. Bestämmelsen ger inte utrymme att ställa krav på vidareändring av tjänster som uppmärksammar och möjliggör aktivering av annat än tillgänglighetstjänster.

Motionerna

Sverigedemokraterna vill i kommittémotion 2021/22:4328 yrkande 2 av Matheus Enholt m.fl. att regeringen förtydligar villkoren för granskning av public service-texter på internet. Motionärerna menar att det är otydligt vilka innehållsvillkor som gäller för textinnehåll på public service-företagens webbplatser och i deras appar.

Miljöpartiet vill i kommittémotion 2021/22:4330 yrkande 2 av Anna Sibinska m.fl. att public service skyddas i grundlagen. Motionärerna anför att det finns möjlighet att ge konstitutionellt skydd nu när public service föreslås införas som begrepp i yttrandefrihetsgrundlagen, genom att i delegationsbestämmelsen skriva att uppdraget ska vara att sakligt, opartiskt, oberoende och med stark integritet sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar de förändringar i yttrandefrihetslagen som regeringen föreslår. Den snabba tekniska utvecklingen visar sig inte minst i den räckvidd som webbsändningsregelns automatiska grundlagsskydd kommit att omfatta i dagens mediesamhälle. Den lösning som infördes 2003 för att i första hand tillgodose ett grundlagsskydd för public service-företagens sändningar via tråd kan inte längre anses vara ändamålsenlig.

Utskottet delar vidare regeringens bedömning att den snabbt växande omfattningen av public service-företagens verksamhet på internet på något sätt behöver inordnas i de villkor som sätter ramarna för deras uppdrag. Detta är viktigt för att bibehålla allmänhetens höga förtroende för public service-företagens verksamhet och för att upprätthålla verksamhetens legitimitet. Utskottet menar att det är en väl avvägd lösning att genom en delegationsbestämmelse ställa innehållsvillkor för public service-företagens verksamhet på internet. Utskottet ser här fram emot att ta del av betänkandet om innehållsvillkor för public service på internet och ordningen för beslut vid förhandsprövning.

Vad gäller yrkandet om villkoren för granskning av public service-texter på internet, konstaterar utskottet att begreppet program omfattar såväl tv och radio, linjär och på begäran, som textmässigt innehåll, t.ex. på en webbplats.

Utskottet ser positivt på förslaget om en mer teknikneutral reglering av vidareändningsplikt för tekniska tilläggstjänster. Detta kommer med stor sannolikt att underlätta även för public service-företagen att uppfylla sina uppdrag.

I fråga om yrkandet om behov av grundlagsskydd för public service, noterar utskottet att det saknades ett brett stöd för förslag till ändring av grundlag i den parlamentariska kommittén som hade i uppdrag att utreda frågan. Utskottet kan också konstatera att många insatser har gjorts under innevarande sändningstillstånd för att stärka public service-företagens oberoende.

Utskottet föreslår därmed att konstitutionsutskottet tillstyrker propositionen i de behandlade delarna och avstyrker de aktuella motionsyrkandena.

Stockholm den 27 januari 2022

På kulturutskottets vägnar

Christer Nylander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Christer Nylander (L), Vasiliki Tsouplaki (V), Viktor Wärnick (M), Lawen Redar (S), Hans Hoff (S), Bo Broman (SD), Lars Mejern Larsson (S), Catarina Deremar (C), Ann-Britt Åsebol (M), Angelika Bengtsson (SD), Roland Utbult (KD), Åsa Karlsson (S), Jonas Andersson i Lingham (SD), Anna Sibinska (MP), Anna-Belle Strömberg (S), Magnus Stuart (M) och Marie-Louise Hänel Sandström (M).

Avvikande meningar

1. Public service-företagens programverksamhet genom tråd (SD)

Bo Broman (SD), Angelika Bengtsson (SD) och Jonas Andersson i Lingham (SD) anför:

Vi ställer oss i grunden positiva till de förändringar som regeringen föreslår för public service. Det finns dock en otydlighet rörande innehållsvillkoren för textinnehåll på public service-företagens webbplatser och i deras appar. I propositionens förslag uttrycks att det ska bli möjligt med efterhandsgranskning av ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst som sänds genom tråd, men det är inte uppenbart att även annat innehåll, så som textinnehåll kan granskas av granskningsnämnden.

Vi vill att regeringen förtydligar att innehållsgranskning i efterhand av andra typer av sändningar än genom tråd ska gälla allt innehåll på public services webbsidor och appar.

Vi anser därmed att kulturutskottet bör föreslå för konstitutionsutskottet att propositionen tillstyrks i sin helhet, att motion 2021/22:4328 (SD) yrkande 2 tillstyrks samt att motion 2021/22:4330 (MP) yrkande 2 avstyrks.

2. Stärkt oberoende för public service i delegationsbestämmelse till yttrandefrihetsgrundlagen (MP)

Anna Sibinska (MP) anför:

Även om public service-företagen i dag ges ett starkt oberoende i den lagstiftning som reglerar verksamheten, kan lagar ändras med ett enkelt klubbslag i riksdagen. Det bör därför införas skydd för public services oberoende också i grundlag, så att möjligheterna för en regering som vill styra innehållet i programbolagens sändningar försvåras.

Att public service nu föreslås införas som begrepp i yttrandefrihetsgrundlagen öppnar för möjligheten att ge konstitutionellt skydd. Omfattningen av public services uppdrag skulle inte på något sätt slås fast till en viss nivå, men verksamhetens innehåll skulle ges grundlagsskydd mot politisk styrning.

Jag vill att denna möjlighet tas till vara genom att i det den föreslagna delegationsbestämmelsen till yttrandefrihetsgrundlagen skrivs att uppdraget till public service-företagen ska vara att sakligt, opartiskt, oberoende och med stark integritet sända ljudradio och tv i allmänhetens tjänst.

Jag anser därmed att kulturutskottet bör föreslå för konstitutionsutskottet att propositionen tillstyrks i sin helhet, att motion 2021/22:4330 (MP) yrkande 2 tillstyrks samt att motion 2021/22:4328 (SD) yrkande 2 avstyrks.

Särskilt yttrande

Public service-företagens programverksamhet genom tråd (M)

Viktor Wärnick (M), Ann-Britt Åsebol (M), Magnus Stuart (M) och Marie-Louise Hänel Sandström (M) anför:

Vi står i huvudsak bakom regeringens förslag i proposition 2021/22:59 Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten.

Inom ramen för det som kulturutskottet har att ta ställning till i ärendet välkomnar vi de föreslagna ändringarna i yttrandefrihetsgrundlagen som möjliggör en mer teknikneutral reglering av public service-företagens programverksamhet. Vi ser därför fram emot att ta del av analys och bedömningar från utredningen om innehållsvillkor på internet för public service om vilka villkor för innevarande sändningstillstånd (2020–2025) som är lämpliga att ställa även för public service-innehåll på internet. Detta kan i förlängningen även innebära att granskningsnämnden får i uppdrag att granska public service-innehåll även på internet.

I övrigt ställer vi oss bakom det som framförs i följdmotion 2021/22:4331 (M) och som hanteras inom ramen för konstitutionsutskottets beredningsområde.