

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 vidaresändningsplikt 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:KrU2, 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 tillståndsperioden. 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: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 tillståndspérioden 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 vidareändningsplikt 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 vidaresändningsplikt oavsett vilken teknik som används. Det är en förutsättning att programmen som tjänsterna hör till är föremål för lagstadgad vidaresändningsplikt. Bestämmelsen ger inte utrymme att ställa krav på vidaresändning av tjänster som uppmärksammar och möjliggör aktivering av annat än tillgänglighetstjänster.

Motionerna

Sverigedemokraterna vill i kommittémotion 2021/22:4328 yrkande 2 av Matheus Enholm 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 vidaresändningsplikt 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.