

# Konstitutionsutskottets yttrande 2019/20:KU2y

## Ett modernt public service nära publiken – villkor 2020–2025

---

### Till kulturutskottet

Kulturutskottet beslutade den 24 september 2019 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att senast den 8 oktober 2019 yttra sig över regeringens proposition 2018/19:136 Ett modernt public service nära publiken – villkor 2020–2025 och följdmotioner, i de delar som berör konstitutionsutskottets ämnesområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till att avse grundlagsaspekter av förslagen som rör programföretagens möjlighet att tillgodoräkna sig verksamhet på internet och förhandsprövningen av nya tjänster.

Utskottet vidhåller sin tidigare bedömning att det inte kan anses strida mot yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om etableringsfrihet att programföretagen ges en möjlighet att få tillgodoräkna sig verksamhet på internet som en del av public service-uppdraget. Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta har utskottet därför inte något att erinra mot regeringens förslag om att programföretagen ska få tillgodoräkna sig en viss andel av sådan verksamhet redan under den kommande tillståndsperioden och före eventuella grundlagsändringar. Utskottet finner vidare att det saknas skäl att bifalla motionerna 2019/20:60 av Lotta Finstorp m.fl. (M) yrkande 6 och 2019/20:61 av Roland Utbult m.fl. (KD) yrkande 3.

Utskottet anser inte att systemet med förhandsprövning strider mot yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om censurförbud, hindrande åtgärder, redaktionell självständighet eller etableringsfrihet. Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta anser utskottet därför att det inte finns något som hindrar att propositionen bifalls i den del som rör förhandsprövning av nya tjänster och att motion 2019/20:39 av Vasiliki Tsouplaki m.fl. (V) yrkande 1 i enlighet med det bör avslås.

I yttrandet finns två avvikande meningar (M, V, KD) och två särskilda yttranden (S, SD).

# Utskottets överväganden

## Gällande ordning

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) reglerar yttrandefriheten i bl.a. radio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas och tekniska upptagningar. YGL har till syfte att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande (1 kap. 1 §).

Enligt 1 kap. 11 § YGL får det som är avsett att framföras i program eller genom tekniska upptagningar inte först granskas av en myndighet eller ett annat allmänt organ (det s.k. censurförbudet). Det är inte heller tillåtet för en myndighet eller ett annat allmänt organ att på grund av innehållet förbjuda eller hindra framställning, offentliggörande eller spridning bland allmänheten av ett program eller en teknisk upptagning, om åtgärden inte har stöd i denna grundlag.

YGL skiljer mellan sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt än genom tråd. För sändningar genom tråd gäller principen om etableringsfrihet. Etableringsfriheten kommer till uttryck i 3 kap. 1 § YGL där det anges att varje fysisk och juridisk person har rätt att sända program genom tråd. Tillhandahållanden via internet sker ofta genom tråd. Denna etableringsfrihet får endast inskränkas genom de undantag som räknas upp i 3 kap. 2 § YGL.

För program som sänds på annat sätt än genom tråd, genom etern, råder inte motsvarande etableringsfrihet som för trådsändningar. Anledningen är att frekvensutrymmet i etern är begränsat. Av tekniska skäl har det därför ansetts nödvändigt att reglera användningen av frekvensutrymmet. Rätten att sända program på annat sätt än genom tråd får därför regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 3 § YGL). Sådana bestämmelser finns i radio- och tv-lagen (2010:696).

Vid tillståndsgivningen ska det allmänna eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet, och beslut om tillstånd ska kunna överprövas i domstol (3 kap. 3 och 7 §§ YGL). Syftet är att åstadkomma största möjliga etableringsfrihet också för sändningar i etern. Enligt 3 kap. 6 § YGL avgör den som sänder program självständigt vad som ska förekomma i programmen.

Enligt 7 kap. 5 § YGL får det i lag 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, dvs. i etern, 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.

## Propositionen

Propositionen innehåller förslag till villkor och riktlinjer för den verksamhet som bedrivs av public service-företagen under kommande tillståndsperiod fr.o.m. den 1 januari 2020 t.o.m. den 31 december 2025.

Det uppdrag och de villkor som gällt under innevarande tillståndsperiod föreslås i stora delar fortsätta att gälla.

För att skapa en mer ändamålsenlig reglering av public service föreslås bl.a. en utvidgning av kärnverksamheten till att även omfatta tillhandahållanden till allmänheten av radio- och tv-program på public service-företagens egna plattformar på fritt tillgängliga och öppna delar av internet. Regeringen föreslår vidare att public service-företagen ska ges möjlighet att tillgodoräkna sig en viss andel av programverksamheten på internet vid uppfyllandet av public service-uppdraget. Varje enskilt innehållsvillkor ska dock huvudsakligen uppfyllas i marknätet. Enbart programverksamhet som bedrivs på företagens egna plattformar på fritt tillgängliga och öppna delar av internet får tillgodoräknas. Den programverksamhet på internet som public service-företagen vill tillgodoräkna sig ska redovisas tydligt och utförligt i public service-redovisningarna.

Företagen föreslås ha öppna och tydliga riktlinjer för distribution via externa plattformar. Hur företagen arbetar för att tillämpa riktlinjerna i verksamheten ska redovisas i public service-redovisningarna.

Regeringen föreslår vidare bl.a. att systemet med s.k. förhandsprövning av nya tjänster som public service-företagen lanserar behålls under kommande tillståndsperiod, men föreslår vissa ändringar i systemet. Enligt förslaget ska enbart nya tjänster av större betydelse och väsentliga ändringar av befintliga tjänster inom ramen för public service-företagens kompletterande verksamhet prövas. Som exempel på kompletterande verksamhet som skulle kunna bli föremål för förhandsprövning nämner regeringen nya större tjänster med radio- och tv-program som enbart tillhandahålls på en extern plattform. Även nya större tjänster som i huvudsak består av text eller annat innehåll som inte utgör programverksamhet skulle kunna förhandsprövas. Det föreslås vidare att även andra än public service-företagen ska kunna anmäla att en ny tjänst av större betydelse eller en väsentlig ändring av en befintlig tjänst som public service-företagen lanserar under kommande tillståndsperiod ska förhandsprövas. Myndigheten för press, radio och tv får avgöra om en tjänst ska tas upp till prövning efter anmälan. Om en tjänst efter förhandsprövning inte godkänns ska public service-företagen upphöra att erbjuda den.

## 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté

Regeringen beslutade den 14 juni 2018 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utreda vissa frågor på tryck- och yttrandefrihetens område (dir. 2018:51). Utredningen har tagit sig namnet 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté. Av direktiven framgår att syftet med utredningen är

att åstadkomma ett ändamålsenligt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten. Kommittén ska bl.a. analysera om public service-bolagens oberoende är tillräckligt garanterat genom nuvarande reglering i grundlag och i vanlig lag och annars överväga om oberoendet kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag, och överväga om det finns skäl att möjliggöra villkor för public service som är oberoende av om sändningen eller tillhandahållandet sker genom tråd eller på annat sätt.

När det gäller uppdraget att utreda förutsättningarna för en ändamålsenlig reglering av public service framhålls i direktiven att en förutsättning för att public service fortsatt ska vara relevant för publiken är att utbudet speglar hela landet och finns tillgängligt för allmänheten på olika plattformar. Det förutsätter i sin tur att public service-bolagen kan göra sitt utbud tillgängligt för så många som möjligt även i en onlinemiljö.

I direktiven framhålls att public service-bolagens verksamhet på internet-baserade plattformar ger nya utmaningar. I denna del framhålls bl.a. följande:

Den tekniska utvecklingen där allt fler medietjänster utvecklas för tillhandahållanden via internet, inte minst s.k. playtjänster, gäller också i hög grad för public service-företagen. Tillhandahållanden via internet sker ofta genom tråd. Eftersom etableringsfriheten i tråd innebär att utrymmet för villkor är begränsat till vissa särskilt angivna områden finns det enligt nuvarande ordning inte några krav på t.ex. saklighet, opartiskhet och mångfald i programutbudet för public service-företagens sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

Skillnaden mellan trådsändningar och andra typer av sändningar gör sig gällande även i fråga om möjligheterna för granskningsnämnden för radio och tv att granska public service-företagens verksamhet. Yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för föreskrifter i lag om en nämnd för granskning och om de närmare förutsättningarna för granskningen gäller nämligen endast i förhållande till program som sänts på annat sätt än genom tråd (7 kap. 4 § YGL).

Sammanfattningsvis innebär etableringsfriheten för sändningar genom tråd att de villkor som meddelas i syfte att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till en allsidig upplysning omfattar en allt mer begränsad del av public service-företagens verksamhet. Även utrymmet för granskning av denna verksamhet är begränsat. Samtidigt är allmänhetens förtroende för public service beroende både av att dess innehåll svarar mot högt ställda krav, som saklighet och opartiskhet, och att dessa krav kan följas upp och granskas. Mot denna bakgrund finns det skäl att utreda förutsättningarna för att möjliggöra villkor för radio och tv i allmänhetens tjänst som är oberoende av om sändningen sker genom tråd eller på annat sätt.

Sammantaget ska kommittén i denna del

- överväga om det finns skäl att möjliggöra villkor för public service som är oberoende av om sändningen eller tillhandahållandet sker genom tråd eller på annat sätt
- överväga om det finns skäl att utöka möjligheterna till granskning av verksamhet av public service som sänts eller tillhandahållits genom tråd
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén anser är motiverade.

Av direktiven framgår att det inte ingår i kommitténs uppdrag att föreslå ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen som påverkar etableringsfriheten i tråd för andra än dem som bedriver public service.

Uppdraget ska redovisas senast den 26 augusti 2020.

## Motionerna

### **Programföretagens verksamhet på internet**

I kommittémotion 2019/20:60 av Lotta Finstorp m.fl. (M) yrkande 6 begärs att riksdagen avslår regeringens förslag om att låta programföretagen tillgodoräkna sig en viss andel av verksamheten på internet vid uppfyllandet av public service-uppdraget till dess att en grundlagsändring är genomförd. Motionärerna hänvisar till att det råder etableringsfrihet och censurförbud i tråd, vilket hindrar staten från att ge programföretagen tillstånd och att granska den verksamhet som sker på internet. Detta är givetvis orimligt, och public service-företagens verksamhet på internet måste kunna granskas, men inte förrän en grundlagsändring är gjord.

I kommittémotion 2019/20:61 av Roland Utbult m.fl. (KD) yrkande 3 begärs att riksdagen avslår regeringens förslag om att programföretagen ska kunna tillgodogöra sig viss verksamhet på internet vid uppföljning av uppdraget om tillgänglighet. Motionärerna menar att intentionen i regeringens förslag om att programföretagen ska få tillgodogöra sig viss verksamhet på internet är bra, men de ser en risk att mängden verksamhet i markkanalerna blir lidande. De framhåller också att det inte finns någon möjlighet att granska innehållet på internet.

### **Förhandsprövning av nya tjänster**

I kommittémotion 2019/20:39 av Vasiliki Tsouplaki m.fl. (V) yrkande 1 begärs att riksdagen avslår propositionen i den del som avser förslaget om att andra bör få anmäla tjänster till förhandsprövning. Motionärerna menar att regeringens förslag att andra aktörer än public service-företagen ska få anmäla tjänster för förhandsprövning är mycket problematiskt. En ordentlig konsekvensanalys av hur förslaget påverkar t.ex. etableringsfriheten och principen om förbud mot hindrande åtgärder saknas. Motionärerna oroar sig för att den teoretiska gränsen mellan att granska innehåll och form inte är så tydlig i praktiken. Motionärerna menar att man på allvar måste beakta risken för att systemet framkallar en sorts självcensur. Motionärerna delar inte regeringens bedömning att förslaget till ny modell för förhandsprövning inte strider mot censurförbudet, etableringsfriheten och den redaktionella friheten, vilka är centrala delar av yttrandefrihetsgrundlagen och borde väga tyngre i sammanhanget.

## Tidigare ställningstaganden

### Programföretagens verksamhet på internet

I samband med kulturutskottets behandling av regeringens proposition 2012/13:164 Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019 behandlade kulturutskottet även ett antal motioner om programföretagens verksamhet på webben (bet. 2013/14:KrU3 s. 11 f.).

Konstitutionsutskottet anförde i sitt yttrande till kulturutskottet att yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om etableringsfrihet för trådsändningar hindrar att programföretagens verksamhet på internet regleras i sändningstillstånden. Formellt sett är det endast marksändningar i radio och tv som kan regleras. Yttrandefrihetsgrundlagens reglering innebär också en begränsning av vilka uppgifter som kan läggas på granskningsnämnden för radio och tv (ytr. 2013/14:KU3y). Utskottet anförde vidare följande:

Programföretagens verksamhet på internet blir allt viktigare. Utskottet anser att det är en brist att programföretagen inte kan tillgodoräkna sig den verksamheten som en del av public service-uppdraget. Enligt utskottets mening kan det inte anses strida mot etableringsfriheten att ge programföretagen en möjlighet att tillgodoräkna sig denna verksamhet. Fråga är inte om att reglera eller införa några begränsningar av verksamheten på internet utan endast om att beakta sådan verksamhet. Utskottet bedömer att det inom ramarna för den nuvarande regleringen borde vara möjligt för programföretagen att i praktiken få tillgodoräkna sig verksamhet på internet som en del av uppdraget och att regeringen bör överväga en sådan möjlighet.

Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet hade att beakta ansåg utskottet att kulturutskottet borde föreslå att riksdagen med bifall till motionsyrkandena skulle göra ett tillkännagivande med detta innehåll. I yttrandet fanns en avvikande mening (M, FP, C, KD).

Kulturutskottet gjorde bedömningen att regleringen av programföretagens verksamhet inte är helt ändamålsenlig eftersom programföretagen inte kan tillgodoräkna sig verksamhet på internet som en del av public service-uppdraget och konstaterade samtidigt att den tekniska utvecklingen leder till att internet blir en allt viktigare informationskanal (bet. 2013/14:KrU3 s. 14). Kulturutskottet bedömde att det inom ramen för nuvarande reglering borde vara möjligt för programföretagen att i praktiken få tillgodoräkna sig verksamhet på internet som en del av public service-uppdraget och att regeringen skulle överväga en sådan förändring. Frågan ansågs inte handla om att reglera eller införa några begränsningar av verksamheten på internet utan endast om att beakta sådan verksamhet. Kulturutskottet föreslog ett tillkännagivande till regeringen om att den skulle överväga en förändring som gör det möjligt för programföretagen att inom ramen för nuvarande reglering i praktiken få tillgodoräkna sig verksamhet på internet som en del av public service-uppdraget. Därmed bifölls motionsyrkandena. En reservation lämnades (M, FP, C, KD). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2013/14:60).

Utskottet har även behandlat motionsyrkanden om public service-företagens verksamhet på internet, senast våren 2019 (bet. 2018/19:KU29 s. 32 f.). Utskottet anförde bl.a. följande:

Den tekniska utvecklingen som innebär att allt fler medietjänster erbjuds via internet gäller även för public service-företagen. Etableringsfriheten för sändningar genom tråd innebär att de villkor som meddelas i syfte att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till en allsidig upplysning omfattar en allt mer begränsad del av public service-företagens verksamhet. 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté har fått i uppdrag att bl.a. utreda förutsättningarna för att möjliggöra villkor för radio och tv i allmänhetens tjänst som är oberoende av om sändningen sker i tråd eller på annat sätt, och även att överväga om det finns skäl att utöka möjligheterna till granskning av verksamhet av radio och tv genom tråd. Frågorna som aktualiseras i motionsyrkandena berörs också i det betänkande som Parlamentariska public service-kommittén lämnat och som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Utskottet ville inte föregripa resultatet av den pågående utredningen eller det beredningsarbete som pågick inom Regeringskansliet. Motionsyrkandena avstyrktes därmed. I betänkandet fanns en reservation (SD). Riksdagen biföll utskottets förslag.

### **Förhandsprövning av nya tjänster**

Under riksmötet 2010/11 granskade konstitutionsutskottet regeringens beslut om förhandsprövning av nya programtjänster (bet. 2010/11:KU20 s. 112 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. följande (s. 143 f.):

Förhandsprövningen av nya permanenta programtjänster kan inte anses strida mot yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud. Prövningen handlar inte om, som man av ordvalet lätt kan vilseledas att tro, att själva innehållet i radio- eller tv-program förhandsgranskas. Förhandsprövningen handlar i stället om att avgöra om en ny programtjänst, t.ex. en ny kanal, som något av public service-företagen vill starta ska bekostas med offentliga medel, dvs. radio- och tv-avgifter.

Medelstilledelningen till public service-företagen får förenas med vissa villkor som beslutas av regeringen. Dessa beslut har under en längre tid kallats anslagsvillkor. Det är inte helt klart vilka slag av villkor som kan ställas upp i dessa anslagsvillkor. Klart är att anslagsvillkor liksom sändningsvillkor måste ha stöd i de allmänna riktlinjer som på förslag av regeringen beslutas av riksdagen inför en ny tillståndperiod. I det aktuella fallet kan det ifrågasättas om förhandsprövningen i den utformning som den fått i alla delar verkligen hade stöd i riktlinjerna.

Utskottet anförde vidare följande:

En grundläggande förutsättning för public service-företagens uppdrag är att de kan upprätthålla en redaktionell självständighet och integritet i förhållanden till staten. I fråga om anslagsvillkoren för 2011 kan utskottet konstatera att det villkor som det i det nu aktuella fallet är fråga om är av en helt annan karaktär än vad som synes ha varit avsett i förarbetena till den nya radio- och tv-lagen. I dessa förarbeten angavs som exempel på villkor, som skulle kunna ställas upp i det som under en längre tid kallats anslagsvillkor, krav på ekonomisk redovisning eller uppbyggnad av

lokalredaktioner. Det kan enligt utskottets mening ifrågasättas om det aktuella villkoret är av sådant slag att det är förenligt med public service-företagens oberoende ställning. Det tycks också som att detaljstyrningen via anslagsvillkoren över tid har ökat. Det önskvärda med en sådan utveckling kan diskuteras. I förlängningen kan det enligt utskottets mening ifrågasättas om den är förenlig med tankegångarna bakom yttrandefrihetsgrundlagen.

I betänkandet fanns en reservation (M, FP, C, KD).

I samband med kulturutskottets behandling av regeringens proposition 2012/13:164 Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019 behandlade kulturutskottet även motioner om förhandsprövning av nya tjänster. Konstitutionsutskottet bereddes tillfälle att yttra sig och anförde följande om förhandsprövningen (yttr. 2013/14:KU3y):

Förhandsprövningen handlar inte om att förhandsgranska själva innehållet i en programtjänst, utan om att avgöra om t.ex. en ny kanal som något av public service-företagen vill starta ska bekostas med radio- och tv-avgiften. Syftet med prövningen är att se till att sådana nya tjänster som finansieras med radio- och tv-avgiften inte snedvrider konkurrensen på marknaden på ett oacceptabelt sätt. Inte heller det redaktionella oberoendet som garanteras i YGL träds förnär enligt utskottets mening. Det är programföretagen själva som avgör vilka tjänster som ska anmälas till regeringen för godkännande, och kravet på förhandsprövning gäller vidare endast nya programtjänster eller tjänster av väsentlig betydelse. Utskottet delar regeringens bedömning att det finns ett behov av att förtydliga vilken verksamhet som inte behöver förhandsprövas.

Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet hade att beakta ansåg utskottet att kulturutskottet borde föreslå att propositionen skulle bifallas i denna del och att motionerna skulle avslås. I yttrandet fanns en avvikande mening (S, MP, V).

Kulturutskottet ansåg att uppdraget i allmänhetens tjänst ställer höga krav på att nya tjänster som lanseras har ett tillräckligt stort värde för allmänheten för att motsvara de kostnader som tjänsterna genererar. Utskottet stod därmed fast vid sitt tidigare beslut om förhandsprövning inför den nuvarande tillståndsperioden, men delade regeringens bedömning att det borde förtydligas i anslagsvillkoren vilken verksamhet som inte behöver förhandsprövas. Utskottet föreslog därmed att riksdagen skulle godkänna propositionen i denna del och avslå motionerna (bet. 2013/14:KrU3 s. 20). I betänkandet fanns en reservation (S, MP, V). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2013/14:60).

## Utskottets ställningstagande

### **Programföretagens verksamhet på internet**

Public service-företagens verksamhet på internet blir allt viktigare. Utskottet noterar att 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté har fått i uppdrag att överväga om det finns skäl att möjliggöra villkor för public service som är oberoende av om sändningen eller tillhandahållandet sker genom tråd eller på



annat sätt samt om det finns skäl att utöka möjligheterna till granskning av verksamhet av public service som sänts eller tillhandahållits genom tråd.

Utskottet vidhåller sin tidigare bedömning att det inte kan anses strida mot yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om etableringsfrihet att programföretagen ges en möjlighet att få tillgodoräkna sig sådan verksamhet som en del av public service-uppdraget. Utskottet har därför inget att erinra mot regeringens förslag om att programföretagen ska få tillgodoräkna sig en viss andel av programverksamheten på internet vid uppfyllandet av public service-uppdraget redan under den kommande tillståndsperioden och före eventuella grundlagsändringar. Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta finner utskottet att det saknas skäl att bifalla motionerna 2019/20:60 av Lotta Finstorp m.fl. (M) yrkande 6 och 2019/20:61 av Roland Utbult m.fl. (KD) yrkande 3.

### **Förhandsprövning av nya tjänster**

Enligt de nuvarande anslagsvillkoren ska public service-företagen anmäla nya tjänster till regeringen för godkännande. Anmälningsskravet gäller nya permanenta programtjänster och andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten. Det är public service-företagen själva som avgör vilka tjänster som ska anmälas. Anmälan skickas även till Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) som har i uppdrag att genomföra förhandsprövningar av nya tjänster som anmäls av public service-företagen. Förhandsprövningen innefattar såväl tjänstens allmänna värde, dvs. hur och i vilken mån tjänsten bidrar till att det aktuella företaget uppfyller sitt public service-uppdrag, som dess marknadspåverkan. Enligt nuvarande uppdrag ska myndigheten väga samman de två bedömningarna till ett yttrande gällande om tjänsten i fråga bör godkännas för lansering. Yttrandet ska tillsammans med inkomna remissvar lämnas till regeringen som därefter fattar det slutliga beslutet om huruvida tjänsten ska godkännas eller inte.

Regeringen föreslår nu vissa ändringar i systemet för förhandsprövning av nya tjänster. Det prövningsbara området begränsas till public service-företagens kompletterande verksamhet. Således ska endast nya tjänster av större betydelse eller väsentliga förändringar av befintliga tjänster inom den kompletterande verksamheten kunna förhandsprövas. Mot bakgrund av att kärnverksamheten föreslås utvidgas till att även omfatta tillhandahållanden av radio- och tv-program på programföretagens egna plattformar på internet undantas därmed både den delen av public service-företagens verksamhet och den del som i dag inryms i kärnverksamheten från förhandsprövningen. En annan nyhet är att även andra aktörer än public service-företagen ska kunna anmäla tjänster för förhandsprövning. En anmälan av en tjänst innebär dock inte att tjänsten ska förhandsprövas, utan MPRT ska självständigt avgöra om en förhandsprövning är motiverad.

Det har ifrågasatts om systemet med förhandsprövning strider mot yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om censurförbud, hindrande åtgärder, redaktionell självständighet och etableringsfrihet. Utskottet begränsar sin prövning till denna fråga och uttalar sig således inte om behovet eller den närmare utformningen av systemet med förhandsprövning eller om eventuella konsekvenser för public service-företagens verksamhet och oberoende ställning.

Bakgrunden till förhandsprövningen är att finansieringen av public service måste följa EU:s regler om statsstöd eftersom public service finansieras med allmänna medel, dvs. public service-avgifter. Systemet med förhandsprövning syftar till att avgränsa vilka tjänster som ska få bekostas med allmänna medel. Syftet är att säkerställa att statligt stöd används för tjänster som bidrar till att public service-uppdraget uppfylls och samtidigt att konkurrensen på marknaden inte snedvrids på ett otillbörligt sätt. Förhandsprövningen handlar således inte om att pröva själva innehållet – vad som ska få förekomma i ett program eller i en tjänst – eller pröva om ett visst innehåll ska få framföras. Den handlar i stället om att avgöra om en ny eller förändrad tjänst som något av public service-företagen vill lansera ska bekostas med allmänna medel. En annan sak är att innehållet kan ha viss betydelse vid bedömningen av vilka tjänster som ska få lanseras. Det nya i en verksamhet kan bl.a. vara beroende av dess innehåll, men då endast som en del av bedömningen av om en tjänst kan förenas med de syften som ligger bakom public service-uppdraget. Med hänsyn till att public service-företagen finansieras med allmänna medel kan inte företagen anses ha en oinskränkt rätt att avgöra vilka tjänster som ingår i public service-uppdraget.

Sammantaget gör utskottet bedömningen att systemet med förhandsprövning inte strider mot yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om censurförbud, hindrande åtgärder, redaktionell självständighet eller etableringsfrihet. Att endast tjänster inom den kompletterande verksamheten föreslås omfattas av det prövningsbara området tydliggör enligt utskottet att det inte är fråga om en prövning av innehållet i radio- eller tv-program i strid med yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser utan att prövningen tar sikte på nya tekniker och metoder. Förändringen att andra aktörer än public service-företagen ska kunna anmäla tjänster till MPRT påverkar enligt utskottets mening inte i sig förhandsprövningens förenlighet med yttrandefrihetsgrundlagen.

Utskottet anser att det finns skäl att följa tillämpningen och utvecklingen av systemet med förhandsprövning och konstaterar att MPRT och regeringen vid sin prövning har att beakta yttrandefrihetsgrundlagen.

Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta anser utskottet att det inte finns något som hindrar att propositionen bifalls i denna del och att motion 2019/20:39 av Vasiliki Tsouplaki m.fl. (V) yrkande 1 i enlighet med det bör avslås.

Stockholm den 8 oktober 2019

På konstitutionsutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Marta Obminska (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Bengt Eliasson (L), Jonas Eriksson (MP), Erik Ottoson (M), Thomas Hammarberg (S), Per Söderlund (SD) och Per Schöldberg (C).

# Avvikande meningar

## 1. Programföretagens verksamhet på internet (M, KD)

Karin Enström (M), Marta Obminska (M), Ida Drougge (M), Tuve Skånberg (KD) och Erik Ottoson (M) anför:

Enligt yttrandefrihetsgrundlagen råder etableringsfrihet i tråd, vilket hindrar att programföretagens verksamhet på internet i tråd regleras i sändnings-tillstånden. Det innebär också att granskningsnämnden för radio och tv inte kan granska sådan verksamhet, vilket givetvis är otillfredsställande. Public service-företagen måste enligt vår mening kunna tillgodoräkna sig verksamhet på internet vid uppfyllandet av public service-uppdraget oavsett på vilket sätt de sänder – genom tråd eller via marknätet (etern). Verksamheten måste också kunna granskas och följas upp av granskningsnämnden. Enligt vår mening kan detta dock inte bli verklighet innan en grundlagsändring är på plats.

Vi anser därför att det inte är rimligt att bifalla regeringens förslag om att låta programföretagen tillgodoräkna sig viss andel av verksamheten på internet vid uppfyllandet av public service-uppdraget. Fram till dess att en eventuell grundlagsändring genomförts bör, enligt vår mening, endast sådan verksamhet som kan ges tillstånd och som kan granskas kunna tillgodoräknas programföretagen vid uppfyllandet av public service-uppdraget.

Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta anser vi att kulturutskottet bör föreslå för riksdagen att propositionen avslås i denna del och att motionerna 2019/20:60 av Lotta Finstorp m.fl. (M) yrkande 6 och 2019/20:61 av Roland Utbult m.fl. (KD) yrkande 3 bifalls.

## 2. Förhandsprövning av nya tjänster (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Den nuvarande ordningen för förhandsprövning innebär att nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som public service-bolagen vill lansera ska anmälas till regeringen för godkännande. Det är programföretagen som självständigt avgör vilka tjänster som ska anmälas. Anmälan skickas även till Myndigheten för press, radio och tv som har i uppdrag att genomföra förhandsprövningar av nya tjänster. Förhandsprövningen innefattar såväl tjänstens allmänna värde, dvs. hur och i vilken mån tjänsten bidrar till uppfyllandet av public service-uppdraget, som dess marknadspåverkan.

Regeringen föreslår nu vissa ändringar i systemet för förhandsprövning av nya tjänster. En nyhet är att även andra aktörer än public service-företagen ska kunna anmäla tjänster för förhandsprövning.

Enligt min mening är regeringens förslag om att även andra aktörer än public service-företagen ska kunna anmäla tjänster för förhandsprövning mycket problematiskt och ett hot mot public service-företagens oberoende. Jag noterar att konstitutionsutskottet i ett tidigare ställningstagande slagit fast att det är kombinationen av att endast nya tjänster prövas samtidigt som de endast kan anmälas av public service-företagen som utgör grunden för bedömningen av att förhandsprövningen inte strider mot yttrandefrihetsgrundlagen.

Förslaget om att tillåta även andra aktörer att anmäla nya tjänster sätter vidare public service-företagen i en knepig sits konkurrensmässigt. Vid en förhandsprövning enligt den nya modellen kan public service-företagen behöva redovisa idéer som i ett privat bolag klassas som affärshemligheter. Jag menar att man på allvar måste beakta risken att systemet kan framkalla en sorts självcensur.

Den teoretiska gränsen mellan att granska innehåll och form kan vidare vara svår att upprätthålla i praktiken. Om man ska ta ställning till om en tjänst konkurrerar och om den innebär en väsentlig förändring av nuvarande utbud måste man naturligtvis också ta ställning till vad tjänsten innehåller. Enligt min bedömning riskerar den redaktionella självständigheten att trädas för när.

Enligt min mening är det problematiskt att regeringen går konkurrenterna till public service-företagen till mötes i så stor utsträckning. Sammanfattningsvis anser jag att det saknas en ordentlig konsekvensanalys av hur förslaget till nya förutsättningar påverkar t.ex. etableringsfriheten och principen om förbud mot hindrande åtgärder. Jag delar inte regeringens bedömning att förslaget till ny modell för förhandsgranskning inte strider mot censurförbudet, etableringsfriheten och den redaktionella självständigheten. Dessa är centrala delar av yttrandefrihetsgrundlagen och borde väga tyngre i detta sammanhang.

Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta anser jag att kulturutskottet bör föreslå för riksdagen att propositionen avslås i denna del och att motion 2019/20:39 av Vasiliki Tsouplaki m.fl. (V) yrkande 1 bifalls.

# Särskilda yttranden

## 1. Programföretagens verksamhet på internet (SD)

Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Per Söderlund (SD) anför:

Det är bra att regeringen äntligen insett behovet av en översyn och modernisering av public service-bolagens uppdrag. Samtidigt föreslår regeringen ett genomförande av denna förändring utan tillräckliga förberedelser. Det är djupt problematiskt att verksamheten på internet blir en del av kärnuppdraget när innehållet på internet inte kan granskas efter krav om saklighet och opartiskhet. Grundlagsutredningen som syftar till att möjliggöra denna granskning borde ha kommit till stånd för flera år sedan, detta har också frekvent påpekats av olika riksdagsledamöter. Vi anser att public service bör bli format-oberoende.

Även om regeringen anser att huvuddelen av public service innehåll ska sändas genom etern, är det olyckligt att innehåll för minoriteter, så som föreslagits ska kunna undantas från denna huvudregel, och således inte kunna granskas.

Vi hade hellre sett att nuvarande ordning hade fortsatt gälla till dess att en eventuell grundlagsändring är genomförd. Vi avstår dock från att lämna en avvikande mening.

## 2. Förhandsprövning av nya tjänster (S)

Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Per-Arne Håkansson (S), Laila Naraghi (S) och Thomas Hammarberg (S) anför:

Att oberoendet för public service ska stärkas är en central fråga för oss socialdemokrater. Vår demokrati behöver en oberoende radio och tv i allmänhetens tjänst fri från både politiska och kommersiella intressen. Den redaktionella självständigheten och integriteten i förhållande till staten ska vara oantastlig.

Yttrandefrihetsgrundlagen bygger på principen om censurförbud. I ljuset av detta har förhandsprövningen ifrågasatts, både den nuvarande och den föreslagna, och om den är förenlig med alla delar i yttrandefrihetsgrundlagen. Det råder exempelvis olika uppfattningar om förhandsprövning innebär en innehållsgranskning eller inte.

Utskottet gör bedömningen att systemet med förhandsprövning inte strider mot yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om censurförbud, hindrande åtgärder, redaktionell självständighet eller etableringsfrihet, men att det finns skäl att följa tillämpningen och utvecklingen av systemet samt konstaterar att Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) och regeringen vid sin prövning har att beakta yttrandefrihetsgrundlagen.

Vi har accepterat att systemet med förhandsprövning finns kvar och förändras som en del i att säkra en blocköverskridande, långsiktig överenskommelse för public service. Vi ställer oss därför bakom utskottets yttrande, men vill genom detta särskilda yttrande tydliggöra att vi ser vissa farhågor inför systemet med förhandsprövning och anser att frågan bör följas upp noga. Vi förutsätter att MPRT och regeringen säkerställer att förhandsprövningen i högsta grad undgår innehållsprövning samt avgränsas till att avse marknads- påverkan av enbart tjänster inom den kompletterande verksamheten.