

Konstitutionsutskottets yttrande 2022/23:KU1y

Genomförande av tillgänglighetsdirektivet

Till socialutskottet

Socialutskottet beslutade den 9 februari 2023 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2022/23:42 Genomförande av tillgänglighetsdirektivet och eventuella följdmotioner, i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågan om hur förslaget förhåller sig till skyddet för tryck- och yttrandefrihet i mediegrundlagarna.

Utskottets överväganden

Propositionen

Tillgänglighetsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (tillgänglighetsdirektivet) innehåller krav för att göra det digitala samhället tillgängligt för alla. Direktivet syftar till att undanröja hinder på den inre marknaden genom att öka tillgängligheten till produkter och tjänster, framför allt för personer med funktionsnedsättning.

Direktivet ställer krav på hur vissa produkter och tjänster ska vara utformade för att göras mer tillgängliga samt på vilka åtgärder som ekonomiska aktörer – främst företag inom näringslivet – ska vidta för att säkerställa att berörda produkter och tjänster uppfyller kraven. Direktivet rör huvudsakligen sex olika områden: informations- och kommunikationsteknik, persontransporter, bank och finans, medier, e-böcker samt e-handel. Därutöver erbjuder direktivet bl.a. möjlighet för medlemsstaterna att ställa krav på tillgänglighet till den bebyggda miljö som används av konsumenterna av de tjänster som omfattas av direktivet.

De produkter som omfattas är datormaskinvarusystem med generella användningsområden och terminalutrustning med interaktiv datorkapacitet som används vid elektronisk kommunikation eller för åtkomst till audiovisuella medietjänster. I övrigt omfattas läsplattor och självbetjäningsautomater såsom bankomater, biljettförsäljningsautomater och incheckningsautomater.

De tjänster som omfattas är tjänster som tillhandahålls konsumenterna och avser elektroniska kommunikationstjänster, e-handelstjänster, banktjänster, e-böcker, tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster samt vissa passagerartransporttjänster.

Tillgänglighetsdirektivets krav omfattar därmed ett stort antal produkter och tjänster kopplade till flera sektorer inom samhället och näringslivet. Produkter och tjänster som inte överensstämmer med direktivets krav får inte tillhandahållas på den inre marknaden. Tillgänglighetsdirektivet ställer också krav på kontroll av produkter och tjänster för att säkerställa att tillgänglighetsdirektivet följs. Vidare uppställs krav på att det ska finnas lämpliga och effektiva medel för att säkerställa efterlevnad och att konsumenterna ska kunna vända sig till en domstol eller behörig förvaltningsmyndighet om de nationella regler som införlivar direktivet inte följs. Företag som inte lever upp till direktivets krav riskerar vite och sanktionsavgifter.

Medlemsstaterna ska ha införlivat direktivet i sina nationella lagstiftningar senast den 28 juni 2022 och bestämmelserna ska börja tillämpas från och med den 28 juni 2025.

En ny lag om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet

I propositionen föreslår regeringen en ny lag om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 28 juni 2025.

Genom förslaget genomförs tillgänglighetsdirektivet i svensk rätt. Den nya lagen föreslås utformas som en ramlag och ska innehålla grundläggande bestämmelser samt bemyndiganden för regeringen att bl.a. meddela de föreskrifter som behövs.

Regeringens förslag innebär att vissa produkter och tjänster måste uppfylla vissa krav på tillgänglighet för att få släppas ut på marknaden respektive tillhandahållas. Enligt förslaget ska bl.a. tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster, tillhandahållande av e-böcker och e-handels-tjänster omfattas av den nya lagen när tjänsterna är avsedda för konsumenter.

Tillgänglighetskrav enligt den föreslagna lagen kan avse information, användargränssnitt eller funktionell utformning. Regeringen föreslås kunna meddela bestämmelser om tillgänglighetskrav i förordning eller myndighets-föreskrift.

Kraven som anges i lagförslaget är obligatoriska och efterlevnaden föreslås kontrolleras av en marknadskontrollmyndighet och en tillsynsmyndighet. Ett tillgänglighetskrav ska dock som regel inte gälla om kravet innebär en större förändring av en produkts eller en tjänsts grundläggande karaktär eller medför en oproportionerligt stor börda för den berörda ekonomiska aktören.

Förhållandet till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihets-grundlagen

I avsnitt 5.2 i propositionen behandlar regeringen frågan om förslagets förhållande till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeringen konstaterar att e-böcker (digital text) i mycket stor utsträckning kan antas omfattas av grundlagsskyddet i antingen tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Vidare anför regeringen att tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster och e-handelstjänster under vissa förutsättningar kan vara skyddade enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt regeringen skulle ett krav på tillgänglighetsanpassning av sådana tjänster kunna innebära en begränsning i den etableringsfrihet som föreskrivs i yttrandefrihetsgrundlagen.

Mot denna bakgrund kan det enligt regeringen, vilket också har anförts i den utredning som ligger till grund för propositionen (SOU 2021:44) och har framhållits av flera remissinstanser, finnas anledning att överväga om medie-grundlagarna bör ändras för att möjliggöra att ytterligare krav på tillgänglighet ska kunna ställas vid tillhandahållande av e-böcker. Vidare menar regeringen att det även kan finnas anledning att utreda om det finns behov av att utvidga vidaresändningsplikten när det gäller vissa tillgänglighetstjänster med anknytning till program som sänds av andra än public service-bolagen. Härutöver anser regeringen att det också kan finnas skäl att utreda om det finns

behov av att begränsa etableringsfriheten i förhållande till tillhandahållare av e-handelstjänster. (Se prop. 2022/23:42 s. 37 f.)

Samtidigt slår regeringen fast att den nya lagen inte ska tillämpas för de tjänster som omfattas av grundlagsskydd enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Att bestämmelser i vanlig lag inte får tillämpas om de strider mot bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är en konsekvens av principen om normhierarki, dvs. att grundlagarna har företräde framför vanlig lag. Regeringen konstaterar att det ingår som en naturlig del i rättstillämparens uppdrag att pröva hur normer förhåller sig till varandra och att, i de fall det finns en reell konflikt mellan normer, ta ställning till vilken norm som ska ges företräde. Regeringen gör sammantaget bedömningen att det mest ändamålsenliga i nuläget är att överlämna frågan om den föreslagna lagens förhållande till mediegrundlagarna åt rättstillämpningen. Regeringen bedömer också att övervägande skäl talar emot att i den nya lagen ta in en upplysningsbestämmelse som hänvisar till mediegrundlagarna. Enligt regeringen får det antas stå klart för berörda aktörer att den nya lagen bara kan tillämpas om utrymme ges för det genom de undantag som medges i etableringsfriheten enligt grundlagarna. Regeringen anser att den författningslösning som Lagrådet anger i sitt yttrande (se nedan) framstår som mindre lämplig. (Se prop. 2022/23:42 s. 38 f.)

Lagrådet

Lagrådet har granskat lagförslaget och konstaterar att de krav som anges i den föreslagna nya lagen på dem som tillhandahåller e-böcker samt tjänster som ger åtkomst till audiovisuella tjänster och e-handelstjänster kan utgöra en begränsning i den grundlagsfästa tryck- och yttrandefriheten. Lagrådet anför att eftersom ett genomförande av direktivet i dessa delar synes strida mot den nuvarande grundlagsregleringen innebär förslaget närmast en underförstådd uppmaning till domstolar och myndigheter att utföra normprövning vid tillämpning av den nya lagen. Enligt Lagrådet är en sådan lagstiftningsmetod inte lämplig. Det är enligt Lagrådet en sak att det vid rättstillämpningen ibland kan uppkomma ett behov av normprövning. Men det är en helt annan sak att lagstiftaren genom utformningen av en ny lag med öppna ögon bygger in ett behov av en sådan prövning. Lagrådet kan inte tillstyrka att lagen utformas på detta sätt. En lösning skulle enligt Lagrådet kunna vara att i avvaktan på en översyn av grundlagsbestämmelserna undanta tillämpningen av de ifrågasatta bestämmelserna genom en reglering i form av ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Motionerna

Det har lämnats fyra motioner med anledning av propositionen. I tre av motionerna – kommittémotionerna 2022/23:2317 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkande 6, 2022/23:2314 av Maj Karlsson m.fl. (V) yrkande 3 och

2022/23:2319 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 3 – framställs yrkanden om ett tillkännagivande som innebär att regeringen snarast bör tillsätta en utredning om behovet av ändringar i mediegrundlagarna med anledning av förslaget om en ny lag om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet.

Gällande ordning

Mediegrundlagarna

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen benämns ibland gemensamt mediegrundlagarna.

Tryckfrihetsförordningen reglerar rätten att uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt sprida information i vilket ämne som helst genom framför allt tryckta skrifter.

Yttrandefrihetsgrundlagen reglerar motsvarande rätt i fråga om vissa sändningar och andra tillhandahållanden som görs genom andra medier, såsom radio, tv och vissa överföringar som sker genom tillgängliggörande över t.ex. internet samt filmer, videogram och andra tekniska upptagningar.

Det får inte göras några andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten på mediegrundlagarnas område än de som följer av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 1 § femte stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen).

Etableringsfrihet

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen vilar på vissa grundprinciper. Etableringsfriheten är en av dessa grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciper.

På tryckfrihetsförordningens område innebär etableringsfriheten att varje fysisk och juridisk person har rätt att trycka och sprida tryckta skrifter. Etableringsfriheten är en näringsfrihet. Den skyddar i princip alla led i framställningen och spridningen av grundlagsskyddade medier. Verksamhet som omfattas av etableringsfriheten kan dock vara underkastad vissa formkrav, exempelvis kravet på att sätta ut s.k. ursprungsuppgifter på skrifter samt skyldigheten att lämna pliktexemplar. Krav av det slaget måste ha stöd i grundlagen.

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 § yttrandefrihetsgrundlagen 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 § yttrandefrihetsgrundlagen anges när krav får ställas trots huvudregeln. Sålunda finns det inskränkningar i etableringsfriheten bl.a. för den som

sänder tv-program. Dessa inskränkningar innebär att den som sänder tv-program ska se till att programmen görs tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Detta ska ske genom textning, tolkning, uppläsning av text eller med hjälp av liknande teknik (3 kap. 2 § 4).

Databasregeln

Enligt den s.k. databasregeln i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen ska grundlagens föreskrifter om sändningar av program också tillämpas när information ur databaser tillhandahålls allmänheten under vissa angivna förutsättningar. Det krävs bl.a. att innehållet i databasen endast kan ändras av den som driver verksamheten. I första hand omfattar databasregeln verksamhet som bedrivs av traditionella massmedieföretag. Databasregeln tillämpas emellertid också på bl.a. databaser med s.k. frivilligt grundlagsskydd, dvs. databaser för vilka utgivningsbevis har utfärdats efter särskild ansökan. Även beställ-tv och beställradio, s.k. play-tjänster, kan omfattas av databasregeln.

Utskottets ställningstagande

Regeringen gör bedömningen att de krav som föreslås i den nya lagen om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet i vissa fall kan komma att innebära en begränsning i den grundlagsfästa tryck- och yttrandefriheten och därmed medföra en normkonflikt. Mot denna bakgrund kan det enligt regeringen finnas anledning att utreda behovet av ändringar i mediegrundlagarna i några avseenden. Detta har även uppmärksammats av Lagrådet, remissinstanser och den utredning som ligger till grund för propositionen.

Utskottet delar regeringens bedömning och utgår från att den skyndsamt utreder behovet av ändringar i mediegrundlagarna. Utskottet delar även Lagrådets bedömning att den lagstiftningsmetod som föreslås framstår som mindre lämplig. Enligt utskottet får den dock godtas i den uppkomna situationen. Utskottet vill i sammanhanget påminna om vikten av att vid förhandlingar av EU-rättsakter i ett tidigt skede uppmärksamma om ett förslag kan komma i konflikt med svensk grundlag.

Stockholm den 7 mars 2023

På konstitutionsutskottets vägnar

Ida Karkiainen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ida Karkiainen (S), Erik Ottoson (M), Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD), Mirja Räihä (S), Ulrik Nilsson (M), Per-Arne Håkansson (S), Malin Danielsson (L), Amalia Rud Pedersen (S), Susanne Nordström (M), Jessica Wetterling (V), Gudrun Brunegård (KD), Malin Björk (C), Lars Engsund (M), Jan Riise (MP), Lars Johnsson (M) och Peter Hedberg (S).