



Stockholm 2024-04-02

Publicistklubben ber härmed att få lämna synpunkter på *Sveriges säkerhets i etern (SOU 2023:63)*

Robert Aschberg
ordförande

Vår referens:
Nils Funcke
nil.funcke@gmail.com
072 - 563 38 64

Till

Regeringskansliet
Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se
ku.md@regeringskansliet.se
Diarienummer Ku2023/01106

Yttrande över förslag angående återkallelse av sändningstillstånd

Inledningsvis

PK har sedan 1874 verkat för en vid tryck- och yttrandefrihet, bland annat genom att initiera och införa publicitetsreglerna och det medieetiska systemet med Allmänhetens Medieombudsman (MO) och Mediernas etiknämnd (MEN).

Publicistklubben avstyrker förslaget. Att utvidga kravet på sändningstillstånd till att även omfatta sändningar via satellit och kombinera möjligheten att återkalla ett sändningstillstånd med att neka tillståndsinnehavaren ett nytt sändningstillstånd utgör en långtgående inskränkning av yttrandefriheten. Förslaget står i strid med censurförbudet och förbudet för hindrande åtgärder. Även grundprincipen i regleringen om etableringsfrihet begränsas.

Ärendets tidigare behandling

I propositionen En moderniserad radio- och tv-lag (prop. 2019/20:168) konstaterade regeringen att det saknas "möjlighet att återkalla ett tillstånd på grund av att tillståndshavaren bedriver sändningar vars innehåll utgör en fara för Sveriges säkerhet".

Med tanke på det säkerhetspolitiska läget var det enligt regeringen nödvändigt att införa en ny återkallelsegrund. Den närmare utformningen av bestämmelsen utreddes först inom kulturdepartementet, Ds 2022:20. Publicistklubben lämnade synpunkter på förslaget och avstyrkte att det skulle ligga till grund för lagstiftning.

Därefter övertogs beredningen av ärendet av en särskild utredare. Utöver frågan om återkallelse av tillstånd för satellitsändningar ingick i uppdraget att även se över möjligheterna att återkalla tillstånd för sändningar i marknätet som beviljats av Myndigheten för press, radio och tv (idag Mediemyndigheten).

PK konstaterar att trots att frågan gäller gränserna för den grundlagsskyddade yttrandefriheten valde regeringen att inte utreda frågan inom en parlamentarisk sammansatt kommitté. Vi beklagar ånyo denna bristande känsla för grundlagsreglerade rättigheter.

Direktiven

I direktiven understryker regeringen att andra stater utsätter Sverige för "hybridhot". Avsikten är att "störa samhällets funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och politiska processer". Sådan otillbörlig informationspåverkan sker bland annat genom "desinformation i radio och tv" och utgör ett hot mot Sveriges säkerhet.

Utredningen gavs i uppdrag att lämna förslag med kompletta lagförslag för hur "ingripanden" mot sändningsverksamheter som hotar Sveriges säkerhet ska kunna ske.

Censurförbud och förbud mot hindrande åtgärder

Utredningsuppdraget berör den mest centrala bestämmelsen i grundlagarna för att säkerställa en fri åsiktsbildning, nämligen att det allmänna endast får vidta rättsliga åtgärder efter att ett yttrande offentliggjorts. Det så kallade censurförbudet omfattar såväl ett förbud för det allmänna att förhandsgranska eller vidta hindrande åtgärder mot spridningen av yttranden.

Bestämmelser finns i såväl i regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF), yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) samt i internationella konventioner som Sverige anslutit sig till, till exempel Europakonventionen.

Av regeringsformen 1 kap. 1 § framgår att den fria åsiktsbildningen utgör en del av det svenska statskicketets grunder. I 2 kap. anges yttrande- och informationsfriheten som två av opinionsfriheterna som syftar till att säkerställa var och ens rätt att fritt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsningar av dessa friheter får endast ske om åtgärden är proportionerlig, acceptabel i ett demokratiskt samhälle och inte hotar den fria åsiktsbildningen.

För yttranden i tryckta skrifter, radio- och tv-sändningar samt vissa databaser (läs webbplatser) gäller vad som stadgas i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. De är överordnade vanlig lag. Det uttrycks i YGL som att: "Yttrandefriheten enligt denna grundlag har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag."

Etableringsfriheten är en annan av grundprinciperna i yttrandefrihetsgrundlagarna. När det gäller tryckta skrifter råder en fri etableringsrätt. För att ge ut en periodisk skrift, en skrift som under samma namn utkommer med minst fyra nummer per år, krävs att den registreras och att dess titel inte kan förväxlas med en annan periodisk skrift. Även utan registrering omfattas en skrift av bestämmelserna i TF. Några krav på innehållet i en periodisk skrift får inte ställas.

Vad gäller radio och tv kan var och en utan tillstånd anlägga och sända program via tråd inom till exempel ett bostadsområde. Sändningar i det så kallade marknätet som finns över hela landet kräver däremot tillstånd. När det gäller public service-företagen SVT, SR och UR är det regeringen som beviljar tillstånd och för övriga verksamheter som till exempel kommersiell radio fattar Mediemyndigheten beslut. För radio och tv-sändningar via radiovågor, satellitsändningar, som sänder via högre frekvenser finns ingen tillståndsplikten.

Utöver kravet på tillstånd medger YGL att det ställs särskilda villkor för verksamheten. I RTL finns en särskild demokratibestämmelser och i lagen anges att det i sändningstillstånden får ställas krav på saklighet och opartiskhet.

Det finns möjligheter att återkalla ett tillstånd om verksamheten inte uppfyller villkoren i lag eller sändningstillståndet. Grunderna varierar något mellan de olika sändningsformerna men när det gäller tv och sändningar som beviljats av regeringen kan återkallelse ske om verksamheten "väsentligen" brutit mot demokratibestämmelsen, principen om alla människors lika värde eller principen om den enskilda människans frihet och värdighet. För kommersiell radio och närradio gäller att återkallelse kan ske om en "domstol har funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten".

Radio och tv-sändningar är omgärdade av en mängd regler och möjligheter att återkalla tillstånd såväl i fredstid som vid förhöjd beredskap. När det gäller periodiska skrifter kan ett

utgivningsförbud endast fattas om skriftens utgivare fällt för att "grovt" ha gjort sig skyldig till vissa allvarliga brott som hotar rikets fortbestånd, till exempel spioneri och krigsanstiftan. Ett förbud att ge ut skriften får endast gälla i sex månader och endast om Sverige är i krig.

Utredningens förslag

Utgångspunkten för utredningen är att det med hänsyn till det säkerhetspolitiska läget behövs regler för ingripanden mot sändningar av radio, tv och sökbar text-tv som sker med tillstånd av Mediemyndigheten i det svenska marknätet samt satellitsändningar av radio, tv och sökbar text-tv.

För det ska vara möjligt att ingripa mot satellitsändningar krävs att sådan verksamheter blir tillståndspliktiga. Sändningar som saknar tillstånd blir otillåtna. Det gäller totalt 71 programverksamheter varav Viaplay Group tillhandahåller 34 olika tjänster. Tillståndsprövningen kan enligt utredaren ha en avhållande effekt på den som vill bedriva sådana sändningar vilket "kan uppfattas som negativ för den fria åsiktsbildningen".

För närradio, omkring 560 tillstånd för främst lokala organisationer, föreslås igen ändring. Public service företagen SVT, SR och UR, undantas eftersom dessa verksamheter enligt sändningstillstånden, som beslutats av regeringen, i händelse av krig eller krigsfara ska lyda direkt under regeringen. Företagen ingår som en del i totalförsvaret och förväntas bidra till Sveriges krigsansträngningar.

Utredningen föreslår att de brott i tryckfrihetsförordningens brottskatalog som innehåller rekvisit av vilka det framgår att brottet är ägnat att medföra fara eller riskerar att skada landets säkerhet eller statsskick ska kunna ligga till grund för återkallelse av tillstånd, bland annat uppvigling, spioneri, krigsanstiftan och utlandsspioneri. Ett krav är att yttrandet "innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten" och att återkallelse endast får ske "om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande". Frågan om ett brott motiverar ett återkallande av tillståndet ska avgöras av domstol efter talan från Justitiekanslern (JK). Bestämmelser om procedurfrågan bör enligt utredningen införas i RTL.

Utöver straff för utgivaren som begått ett yttrandefrihetsbrott vill utredaren införa en bestämmelse om att den som fått ett tillstånd återkallat inte ska kunna erhålla ett nytt. "Karantänstiden" bör i normalfallet sättas till maximalt ett år men kan om domstolen anser att det föreligger "synnerliga skäl" utsträckas i upp till fem år.

Avslutande slutsatser och kommentarer

Vid överträdelser av gränserna för yttrandefriheten är det det enskilda yttrandet som prövas. Även om sammanhanget som ett yttrande publicerats beaktas vid bedömningen. Men en jury har att fria eller fälla ett yttrande så som det är formulerat ord för ord. En fällande dom innebär en straffrättslig påföljd för den som bär ensamansvaret, som regel utgivaren.

Att vidta åtgärder som begränsar eller förhindrar framtida utgivning eller sändningar strider mot grundtanken i censurförbudet. Samhället kan inte bedöma framtida yttranden och ska inte presumera att de kommer att vara brottsliga. Ingen ska enligt censurförbudet berövas sin yttrandefrihet för ett brottsligt yttrande.

En indragning av ett utgivningsbevis eller sändningstillstånd innebär att ännu inte offentliggjorda yttranden av den dömda "bestraffas". Det är en ordning som idag borde vara främmande inom det yttrandefrihetsrättsliga systemet. Den påminner i sina grunddrag om den indragningsmakt som utövades under första halvan av 1800-talet.

Det finns enligt PK:s uppfattning anledning att ompröva det allmännas möjligheter att ingripa mot framtida yttranden. Dessvärre konstaterar vi att regeringens intentioner och utredarens förslag istället för en omprövning föreslår en utvidgning av möjligheterna att återkalla sändningstillstånd.

Detta trots att utredningen som gjordes inom kulturdepartementet konstaterade att återkallelse är "en mycket ingripande åtgärd" och att själva grunden för en kommersiell satsning raderas och "innebär en begränsning av yttrande- och informationsfriheterna" i grundlagen. I skrivelsen hänvisas också till regeringens skrivning i propositionen att "återkallelse av ett tillstånd är ett undantag från principer som i allmänhet tillämpas på det yttrandefrihetsrättsliga området" (s. 144 f.).

Utöver ovanstående vill vi punktvis framhålla att:

- Det i TF:s brottskatalog och brottsbalken finns ett antal straffbestämmelser som syftar till att skydda Sveriges säkerhet och statskickets grunder. De som sänder radio och tv eller ger ut tryckta skrifter kan redan idag dömas för dessa brott. Utredningen förmår inte motivera varför dessa straffbestämmelser behöver kompletteras med återkallelse eller att en sådan åtgärd skulle vara effektiv för att nå syftet att bidra till Sveriges säkerhet.
- Återkallandet av ett sändningstillstånd drabbar inte enbart utgivaren som dömts för ett brottsligt yttrande utan även ägaren (tillståndsinnehavaren) ekonomiskt eftersom tillståndet är nödvändigt för att driva en kommersiell verksamhet.
- Att den som fått ett tillstånd återkallat kan nekas ett nytt inom ett år till fem år utgör en form av näringsförbud.
- Bestämmelserna om att återkallelse av sändningstillstånd ska prövas enligt rättegångsreglerna för ett yttrandefrihetsmål saknar grundlagsskydd och kan avskaffas genom ett enkelt riksdagsbeslut.
- Med viss resignation upprepar vi vår förhoppning att framtida förändringar av opinionsfriheterna och då i synnerhet ändringar av yttrandefrihetsgrundlagarna bereds inom en parlamentarisk sammansatt kommitté.
- Ett naturligt uppdrag till en sådan kommitté vore att i grunden utreda om återkallelse av sändningstillstånd och indragning av utgivningsbevis överhuvudtaget är förenliga med en i verklig mening fri åsiktsbildning.

Robert Aschberg
ordförande

/Nils Funcke
föredragande