



Stockholm 2022-11-20

Publicistklubben ber härmed att få lämna synpunkter på *Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ds 2022:20)*

Robert Aschberg
ordförande

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

Till

Regeringskansliet
Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se
ku.md@regeringskansliet.se
Diarienummer Ku2022/01405

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).

Censurförbud och etableringsfrihet

En grundbult i yttrandefrihetsregleringen är förbudet för det allmänna att förhandsgranska yttranden. Förbudet brukar vanligen kallas för censurförbud. Ingripanden mot tryckta skrifter, radio- och tv-sändningar samt vissa webbpubliceringar får ske först efter att yttranden offentliggjorts. Och då endast på det sätt som fastslås i grundlag.

Vid överträdelser av gränserna för yttrandefriheten är det det enskilda yttrandet som provas. 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. Eventuella skadestånd ska solidariskt betalas av utgivaren och mediets ägare.

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.

Etableringsfriheten kan ses som en del av censurförbudet. Utgivningen av skrifter kräver igen förhandsprövning. Inte heller krävs en myndighetsprövning för att starta en webbplats som om vissa formella kriterier är uppfyllda faller in under yttrandefrihetsgrundlagarnas reglering. Det finns ingen öppning i grundlagarna för att ställas särskilda krav på innehållet i en verksamhet.

Från dessa grundprinciper har lagstiftaren ansett det motiverat att göra vissa specifika undantag.

Nuvarande reglering

Tillstånd och villkor

För att bedriva radio- och tv-sändningar krävs tillstånd. Är verksamheten statligt finansierad beslutar regeringen, i övriga fall fattas beslut av Myndigheten för press, radio och tv (MPTR).

YGL (3 kap. 3 §) öppnar för att det i lag får finnas föreskrifter om "tillstånd och villkor för att sända". Den lag som främst kommer i fråga är radio och tv-lagen (RTVL). Vid prövningen ska det allmänna enligt YGL "eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet." I grundlagen anges också att "Den som sänder program avgör självständigt vad som ska förekomma i programmen".

Några begränsningar av etableringsfriheten för tryckta skrifter finns inte.

Indragning av utgivningsbevis

Utgivningsbeviset för en periodisk skrift kan dras in om skriftens utgivare dömts för högförräderi, krigsanstiftan, landsförräderi, spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift. En förutsättning är att brottet bedömts som grovt och att Sverige är i krig. En domstol kan förbjuda utgivning av skriften i högst sex månader. Bestämmelserna finns i grundlag.

Indragning av sändningstillstånd

Återkallelse av sändningstillstånd för radio och tv-sändningar regleras i RTVL (19 kap. 1 §). Det är ett antal överträdelse av lagen och i sändningsvillkoren som kan leda till indragning av tillstånden. Rekvisiten för indragning skiljer sig mellan de olika formerna för tv sändningar och radiosändningar.

För tv-sändningar gäller att tillståndet kan dras in om sändningarna väsentligen bryter mot kravet på saklighet. Utan att närmare gå in på vilka villkor som gäller för de olika sändningsverksamheterna kan konstateras att vad gäller kommersiell radio och närradio så kan en domstol efter talan från Justitiekanslern (JK) besluta att dra in sändningstillståndet för sex månader.

Bestämmelserna gäller även i fredstid och regleras inte i grundlag utan i vanlig lag.

PK:s principuppfattning

Som sagts prövas det enskilda yttrandet enligt den särskilda rättegångsordningen i grundlag. Endast brott som anges i grundlagarna ska åtalas. En indragning av ett utgivningsbevis eller sändningstillstånd innebär att även framtida och 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 den tidigare regeringen istället för en omprövning föreslår en utvidgning av möjligheterna att återkalla sändningstillstånd. En ny grund för indragning föreslås i departementsskrivelsen.

Utökade möjligheter till återkallelse

I proposition, prop. 1995/96:160, om en ny radio- och tv-lag konstaterade och beklagade regeringen att det saknas en möjlighet att återkalla ett tillstånd för radio- och tv-sändningar "på grund av att tillståndshavaren bedriver sändningar vars innehåll utgör en fara för Sveriges säkerhet". Enligt regeringen borde möjligheterna att dra in sändningstillstånd därför utökas. Propåerna har konkretiserats och kokats ned till lagtext i departementsskrivelsen, Ds2022:20, *Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet*. I skrivelsen som tagits fram inom kulturdepartementet förslås att det i RTVL införs bestämmelser om att den som med tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv sänder tv, sökbar text-tv, ljudradio, närradio eller kommersiell radio "ska bedriva sändningarna så att de inte orsakar fara för Sveriges säkerhet".

Den verksamhet som "väsentligen" bryter mot bestämmelsen ska kunna få sitt tillstånd indraget. Återkallelse ska pröva i allmän domstol efter talan från JK. Bestämmelsen skulle om den vore i kraft i dag omfatta 662 radio och tv kanaler. Public servicebolagen – SVT, SR och UR – omfattas inte. Enligt skrivelsen har företagen en särskild betydelse för samhällets krisberedskap. Uppdraget, anslagen och villkoren för sändningarna bestäms av riksdag och regering. Därför saknas behov att kunna återkalla deras tillstånd på den nya grunden.

Det behöver enligt förslaget inte ha uppstått en påvisar skada. Återkallelse ska kunna ske om sändningarna "inneburit en fara för att säkerheten skadats" och det förelegat "en viss sannolikhet" för att säkerheten ska skadas. Vid bedömningen om en sändning brutit mot bestämmelsen ska även faktorer som ågarförhållanden och finansiering vägas in.

Utredningen konstaterar att det är "en mycket ingripande åtgärd" för den som bedriver sändningar att få tillståndet indraget. Hela grunden för en kommersiell satsning raseras. Utredningen konstaterar att indragningsförfarandet "innebär en begränsning av yttrande- och informationsfriheterna" i grundlagen, regeringsformen 2 kap. 1 §. I skrivelsen hänvisas också till regeringens proposition att "återkallelse av ett tillstånd är ett undantag från principer som i allmänhet tillämpas på det yttrandefrihetsrättsliga området. Genom sanktionen inskränks nämligen yttrandefriheten rent faktiskt" (s. 144 f.)

Vid ett återkallande av ett sändningstillstånd ska den resterande delen av sändningsavgiften inte återbetalas. Det kan i många fall röra sig om miljonbelopp för ett enskilt företag.

Motiven för förslagen

Vid en avvägning mellan yttrandefrihetsintresset och Sveriges säkerhet väger säkerhetsintresset över enligt departementsskrivelsen.

Utredningen hänvisar till hybridhot och informationspåverkan som kan störa eller slå ut vitala samhällsfunktioner. Hoten kan också komma från grupperingar utan förbindelser med främmande makter. Som exempel nämns att desinformation kan utgöra ett "försök att ta över den politiska makten genom uppror, men också användning av våld, hot eller tvång mot statsledningen". Även försök att hindra medborgarna att utnyttja sina demokratiska rättigheter utgör ett hot mot statsskicket.

Den nya grunden för att dra in tillstånd kan enligt skrivelsen antas ha en viss återhållande effekt vad gäller "allvarliga missbruk av yttrandefriheten". Samtidigt konstateras att risken att få sändningstillståndet indraget inte får leda till publiceringar endast görs med god marginal mot det som kan tänkas utgöra brottsliga yttranden.

Ytterligare grund för återkallelse

I departementsskrivelsen förslås också att inte bara närradio och kommersiell radio utan även tv-sändningar, totalt 45 verksamheter som bedrivs med tillstånd av MPRT, ska kunna återkallas vid yttrandefrihetsbrott. Enligt förslaget till bestämmelse ska tillstånd dras in om "en domstol har funnit att ett program har innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten".

Smittoeffekt

När bestämmelserna om indragning av tillstånd för närradio och kommersiell radio infördes motiverades det med att det skulle "uppfattas som stötande både för allmänheten och för andra programföretag" (s. 60) att den som begått ett allvarligt yttrandefrihetsbrott skulle kunna fortsätta att sända.

Skälen har enligt skrivelsen bäring även på tv och sökbar text tv. Och bör därför införas i RTVL. Resonemanget är ett exempel på den smitoeffekt eller sluttande plan som det ibland kallas när en bestämmelse införs för en verksamhet och sedan sprids till andra. Det ligger i farans riktning när bestämmelsen vidgas att frågan kommer att ställas varför periodiska skrifter inte ska omfattas och deras utgivningsbevis kunna dras in. Flera periodiska skrifter bedriver idag beställ tv på sina webbplatser.

PK avstyrker förslaget

Rekvisiten för att en sändning ska anses ha utsatt Sveriges säkerhet för en risk är oprecisa och öppnar för vida tolkningar. Visserligen ska bara den som "väsentligen" brutit mot villkoret kunna få tillståndet återkallat. Men det avhjälper inte grundproblemet med den synnerligen och ovanligt vaga brottsbeskrivningen.

Bestämmelsen om "fara för Sveriges säkerhet" bör om den överhuvudtaget ska införas först beredas inom en parlamentarisk kommittén och införas i yttrandefrihetsgrundlagen.

Som framgått förordar PK att regeringen i första hand avvisar förslaget i sin helhet och i andra hand återremitterar den för beredning inom en parlamentariskt sammansatt kommitté. Långtgående ingrepp i yttrandefriheten måste få ta tid och beredas med hjälp av ett konstitutionellt kunnigt sekretariat.

Robert Aschberg
ordförande

/Nils Funcke
föredragande