

Remiss av SOU 2023:63, Sveriges säkerhet i etern (Ku2023/01106)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i utredningen "Sveriges säkerhet i etern" (SOU 2023:63).

Journalistförbundet anser inte att det finns anledning att införa en tillståndsplikt för satellitsändningar. Att det krävs tillstånd för marksändningar har motiverats av det begränsade frekvensutrymmet. Det är ett motiv som inte kan göras gällande avseende satellitsändningar och det finns därmed, enligt Journalistförbundet, inte skäl att inskränka etableringsfriheten på det sätt som utredningen föreslår. Ett av motiven till utredningen var att Sverige med hänsyn till EU-rätten behöver ställa högre krav på medieaktörer i Sverige. Inte heller det är enligt Journalistförbundet något som motiverar utredningens långtgående förslag om inskränkningar av yttrandefriheten i Sverige. Journalistförbundet avstyrker därmed förslagen om att införa en tillståndsplikt för satellitsändningar och därtill hörande förslag.

Utredningen föreslår också att yttrandefrihetsbrott ska införas som återkallelsegrund för tillstånd att sända tv och sökbar text-tv som lämnats av Mediemyndigheten (tidigare Myndigheten för press, radio och tv), samt för satellitradiotillstånd. Frågan om att införa en möjlighet att återkalla sändningstillstånd är inte ny. Den var föremål för utredning i Ds 2022:20, Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet. Förslaget väckte stark kritik från bland andra Journalistförbundet. De skäl som Journalistförbundet anförde mot det förslaget är giltiga även avseende det nu aktuella förslaget. Det gäller till exempel vad Journalistförbundet anförde om att det rimmar illa

med intentionerna i tryckfrihetsförordningen (TF) att införa denna typ av innehållskrav som träffar ägaren av mediebolaget (tillståndsinnehavaren) istället för ansvarig utgivare.

Censurförbudet och förbudet mot hindrande åtgärder (TF, 1 kapitlet, 8 §) är vidare viktiga principer i de svenska mediegrundlagarna. Enligt TF finns det, om Sverige befinner sig i krig, möjlighet för domstol att meddela utgivningsförbud för en tidning, dock längst i sex månader. Det utredningen föreslår innebär i praktiken att det införs mer långtgående möjligheter att återkalla sändningstillstånd i fredstid än vad reglerna om utgivningsförbud för tidningar medger i krigstid. Enligt Journalistförbundet visar det att förslaget inte är proportionellt med hänsyn till vår tradition av mediefrihet och förbud mot hindrande åtgärder. Det skulle också vara ett paradigmskifte i synen på bruket av hindrande åtgärder på det grundlagsskyddade området. Enligt Journalistförbundet är det också otydligt i utredningen vad som ska anses utgöra ett sådant allvarligt missbruk av yttrandefriheten att återkallelse ska bli aktuellt. Det finns en uppenbar risk för smittoeffekter på andra delar av det grundlagsskyddade området. Enligt Journalistförbundet bör regeringen i stället, i syfte att öka mediefriheten i Sverige, utreda om det finns anledning att utmönstra hindrande åtgärder i fredstid på etermedieområdet om de inte kan motiveras av ett begränsat frekvensutrymme. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget om att yttrandefrihetsbrott införs som återkallelsegrund för tillstånd att sända tv och sökbar text+tv.

Indragsmakten i tryckfrihetsförordningen

Utredningens förslag handlar uteslutande om sändningar i etern. Det finns trots det anledning att som bakgrund kort erinra om vad som sedan andra världskriget gäller enligt tryckfrihetsförordningen. Under andra världskriget gjordes en rad ingrepp i tryckfriheten i syfte att kontrollera medias rapportering om krigsmakten. Det fanns också planer på att inrätta en censurmyndighet. Begränsningarna under kriget väckte kritik och efter kriget tillsattes en utredning i syfte "att helt avskära alla möjligheter till administrativa ingrepp mot pressen, inkluderande censur, även i krigstid".¹

Resultatet blev den bestämmelse om utgivningsförbud som återfinns i 7 kapitlet 29 §, TF. Utgivningsförbud innebär att en domstol, om Sverige befinner sig i krig, får meddela förbud mot att ge ut en skrift. För att ett förbud ska få meddelas krävs det dock att ansvarig utgivare dömts för ett allvarligt brott. De brott som räknas upp i paragrafen är uppror, högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och landsförräderi eller landssvek. Av bestämmelsen framgår det också att förbudet får gälla i högst sex månader från det att domen i tryckfrihetsmålet har fått laga kraft.

Syftet med förändringarna efter andra världskriget var att öka mediefriheten i händelse av krig. Journalistförbundet noterar att de förändringar som utredningen föreslår har likheter med dessa regler, men med den avgörande skillnaden att bestämmelserna är tänka att tillämpas i fredstid.

Skälen för införande av tillståndsplikt

Utredningen föreslår att det införs en tillståndsplikt för satellitsändningar med motiveringen att intresset av att skydda Sveriges säkerhet är lika starkt oavsett om det är fråga om sändning av ett program i marknätet eller över satellit. Möjligheterna att ingripa mot sändningar i etern med hänsyn till Sveriges säkerhet bör inte, enligt utredningen, vara beroende av vilken distributionsteknik som används.

Som framgår av utredningen har frågan om reglering av satellitsändningar varit föremål för utredning tidigare. Journalistförbundet vill i sammanhanget särskilt lyfta vad Carl Bildts regering anförde om satellitsändningar år 1992:

"Regeringen finner (...) att antalet sändningsmöjligheter över satellit är stort och i praktiken kan nära nog etableringsfrihet anses råda. Situationen för satellitkanalerna liknar i detta avseende mer tidningarna än den marksända nationella televisionen."²

¹ Se Hilding Eek, Nya tryckfrihetsförordningen, sid 38 f.

² Se prop. 1992/93:75 sid 26.

Antalet satellitsändningsmöjligheter får knappast anses ha minskat sedan 1992. Däremot är frekvensutrymmet när det gäller marksändningar fortsatt begränsat. Det har aldrig funnits någon avsikt att regleringen ska vara "enhetlig". Att det krävs tillstånd för marksändningar har motiverats av just begränsat frekvensutrymme. Det är ett motiv som inte kan göras gällande avseende satellitsändningar och det finns därmed, enligt Journalistförbundet, inte skäl att inskränka etableringsfriheten på det sätt som utredningen föreslår.

Vad som är det verkliga skälet till att inskränka mediefriheten på det sätt som utredningen föreslår är inte uppenbart i utredningen. I direktiven till utredningen anges dock EU-rätten som skäl:

*"EU agerar utifrån medlemsstaternas gemensamma intressen för att möta allvarliga hot mot allmän ordning och säkerhet. Ett exempel på detta är rådets förordning (EU) 2022/350 av den 1 mars 2022 om ändring av förordningen (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina. Genom förordningen, som trädde i kraft den 2 mars 2022, har det införts restriktiva åtgärder mot vissa i förordningen angivna medieaktörer som anses utgöra ett betydande och direkt hot mot unionens allmänna ordning och säkerhet. Åtgärderna innebär bland annat ett förbud att sända eller möjliggöra, underlätta eller på annat sätt bidra till sändning av innehåll som utförs av de aktörer som anges i förordningen."*³

Beslutet i rådet om att förbjuda ryska satellitsändningar kom den 1 mars 2022 i direkt anslutning till Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Det gjordes genom en ändring av en förordning från 2014 på så sätt att följande tillägg infogades i 2014 års förordning:

"Artikel 2f

1.

Det ska vara förbjudet för operatörer att sända eller möjliggöra, underlätta eller på annat sätt bidra till sändning av innehåll som utförs av de juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga XV, inbegripet genom överföring eller distribution på något sätt såsom kabel, satellit, bredbands-tv, internetleverantörer, internetbaserade videodelningsplattformar eller -applikationer, oavsett om de är nya eller förinstallerade.

2.

Alla sändningslicenser eller sändningstillstånd, sändnings- och distributionsarrangemang med de juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga XV ska tillfälligt upphävas."

De kanaler som upptogs i bilagan vid tiden för beslutet var RT Russia och Sputnik. Beslutet att förbjuda sändningar av RT och Sputnik fattades för Sveriges del av dåvarande utrikesminister, Ann Linde. Beslutet väckte stor kritik främst från länder i väst med långvarig tradition av mediefrihet. Frågan om förbud av propaganda är en vattendelare. Det finns en stor skillnad mellan Västeuropa och Östeuropa i synen på propaganda. Grovt förenklat anser vi i väst att propaganda inte bör förbjudas med hänsyn till vår vidsträckt yttrandefrihet, utan bör bekämpas genom en fri och allsidig debatt baserad på fakta istället för lögn. I Östeuropa där det finns en nutidshistoria av att propaganda används för att förtrycka befolkningen är viljan att förbjuda propaganda högre.

Det kan inte bortses ifrån att beslutet i rådet den 1 mars 2022 togs i ett läge av panik på grund av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Det kan inte heller bortses ifrån att beslutet uppenbart är i strid med TF och YGL. Det kan också ifrågasättas om bestämmelsen är förenlig med det EU-rättsliga skyddet för yttrandefriheten. I bestämmelsen i artikel 2f (se ovan) nämns inte propaganda eller osaklig information uttryckligen. Det gör att om ett medieföretag läggs till i listan i bilagan förbjuds det medieföretagets verksamhet i EU.

Som framgår av direktiven till utredningen är ett av syftena med att begränsa möjligheten till satellitsändningar att Sverige ska leva upp till de EU-rättsliga bestämmelserna i ovan nämnda

³ Kommittédirektiv 2022:8, sid 2.

förordning. Enligt Journalistförbundet borde Sverige aldrig ställt sig bakom en förordning som innebär en så kraftig begränsning av mediefriheten i Europa och som står i uppenbar strid med grundlagarna. I stället för att begränsa mediefriheten i Sverige bör regeringen arbeta för att öka mediefriheten inom EU genom en revidering av förordningen.

Journalistförbundet anser inte heller att det är visat i utredningen att det med hänsyn till behovet av att stärka Sveriges säkerhet är motiverat att inskränka yttrandefriheten på det sätt som föreslås. Journalistförbundet anser att satellitsändning bidrar till att öka yttrandefriheten i Sverige.

Sammanfattningsvis delar inte Journalistförbundet bilden av att det finns skäl att införa tillståndspflicht för satellitsändningar.

Utformning av tillståndspunkten

Utredningen föreslår att det i radio- och tv-lagen införs en definition för satellitradio. Satellitradio är ljudradiosändningar som sker över satellit. Definitionen av kommersiell radio justeras så att den inte innefattar satellitradio. Tillståndspflicht införs för satellitradio, med undantag för sådan sändningsverksamhet som finansieras med public service-avgift enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Som framgår av ovan anser Journalistförbundet inte att det finns skäl att införa tillståndspflicht för satellitsändningar. Journalistförbundet avstyrker därför förslaget.

Utredningen föreslår att det i radio- och tv-lagen införs en bestämmelse som anger att lagen gäller för sådana sändningar av sökbar text-tv över satellit som kan tas emot i Sverige och som inte åtföljer en tv-sändning, om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit görs från en sändare här i landet. Tillståndspflicht införs för sändningar av sökbar text-tv över satellit som inte åtföljer en tv-sändning, med undantag för sådan sändningsverksamhet som finansieras med public service-avgift enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Som framgår av ovan anser Journalistförbundet inte att det finns skäl att införa tillståndspflicht för satellitsändningar. Journalistförbundet avstyrker därför förslaget.

Utredningen föreslår att tillståndspflicht för tv-sändningar över satellit införs. Tillstånd krävs för sändningar där leverantören av medietjänsten använder sig av en satellitupplänk belägen i Sverige eller satellitkapacitet som tillhör Sverige. Tillståndspunkten gäller även för leverantörer av tv-sändningar som står under en annan EES-stats jurisdiktion enligt artikel 2 i AV-direktivet. Tillståndspunkten gäller inte för sändningsverksamhet som finansieras med public service-avgift enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Som framgår av ovan anser Journalistförbundet inte att det finns skäl att införa tillståndspflicht för satellitsändningar. Journalistförbundet avstyrker därför förslaget.

Tillståndsvillkor

Utredningen föreslår att Mediemyndigheten ska vara tillståndsmyndighet för tillståndspflichtiga satellitsändningar. En ansökan om tillstånd till satellitsändning ska avslås om sökanden inte uppfyller de formella förutsättningarna för tillstånd. Tillstånd att sända satellitradio samt tv och sökbar text-tv över satellit får förenas med villkor för sändningsrättens utövande. Den sökande ska ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som Mediemyndigheten avser att förena med tillståndet. Beslut om tillstånd får inte innehålla andra program-relaterade villkor än de som den sökande har godtagit. De programrelaterade villkor som utredningen bedömer främst bör kunna aktualiseras beträffande satellitsändningar är:

- skyldighet att utöva sändningsrätten sakligt (4 kap. 8 § och 11 kap. 3 § första stycket RTL), och
- skyldighet att ta hänsyn till televisionens/radions särskilda genomslagskraft när det gäller programmets ämnen och utformning och tiden för sändning av programmen (4 kap. 9 § 10 och 11 kap. 3 § andra stycket 9 RTL).

Som framgår av ovan anser Journalistförbundet inte att det finns skäl att införa tillståndspflicht för satellitsändningar. Anledningen är att det råder etableringsfrihet avseende satellitsändningar. När det

gäller marksänd tv finns det en praktisk begränsning avseende hur många program som kan sändas i marknätet och det kan därför anses finnas skäl att uppställa vissa villkor för den verksamhet som bedrivs. Avseende satellitsändningar finns inte motsvarande begränsningen och myndigheten behöver därför inte styra vilka företag som ska bedriva verksamheten. Istället konkurrerar bolagen om tittarnas uppmärksamhet och det är konkurrensen som styr vilka företag som kan bedriva verksamhet. Utredningens förslag innebär en begränsning av etableringsfriheten och därmed en begränsning av yttrandefriheten. Att regleringen mellan marksänd tv och satellitsänd tv ska bli enhetlig är inte ett tillräckligt starkt skäl för att inskränka den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Journalistförbundet anser istället att det bör vara den vidsträckt yttrandefriheten motsvarande den på tryckfrihetsförordningens område som ska vara normerande för möjligheten att bedriva satellitsändningar. För som regeringen konstaterade 1992: "situationen för satellitkanalerna liknar i detta avseende mer tidningarna än den marksända nationella televisionen" (se ovan). Journalistförbundet avstyrker därför förslaget.

Återkallelse av sändningstillstånd

Utredningen föreslår att tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv över satellit eller satellitradio ska återkallas på begäran av tillståndshavaren. Sådana tillstånd ska därutöver få återkallas vid väsentliga överträdelse av regler eller villkor, motsvarande vad som gäller för tillstånd till marksänd tv och sökbar text-tv. Återkallelse av tillstånd på grund av regler som har med innehållet i programmet att göra och där överträdelsen handlar om missbruk av yttrandefriheten ska på talan av Justitiekanslern prövas av allmän domstol. I övriga fall ska ärenden om återkallelse av tillstånd prövas av Mediemyndigheten och överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I beslut om återkallelse av ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv över satellit eller satellitradio ska det få bestämmas en viss tid inom vilken tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd att sända över satellit.

Som framgår av ovan anser Journalistförbundet inte att det bör införas en tillståndsplikt för satellitsändningar och följaktligen inte en möjlighet att återkalla tillstånden. För en mer utförlig motivering avseende olämpligheten av att införa en möjlighet till återkallelse av sändningstillstånd i fredstid på det sätt utredningen föreslår, se nedan. Journalistförbundet avstyrker därför förslaget.

En särskild återkallelsegrund för satellitsändningar

Utredningen föreslår att ett tillstånd att sända tv får återkallas om tillståndshavaren väsentligt brutit mot 5 kap. 14 § RTL, som föreskriver ett förbud mot uppmaning till terroristbrott, våld eller hat i tv-sändningar av program över satellit av leverantörer som inte är etablerade i någon EES-stat och som utgår från Sverige men som inte är avsedda att tas emot i Sverige men väl i en annan EES-stat. Mål om återkallelse av tillstånd på denna grund prövas på talan av Justitiekanslern av allmän domstol enligt bestämmelserna för yttrandefrihetsmål. Som framgår av ovan anser Journalistförbundet inte att det bör införas en tillståndsplikt för satellitsändningar och följaktligen inte en möjlighet att återkalla tillstånden. För en mer utförlig motivering avseende olämpligheten av att införa en möjlighet till återkallelse av sändningstillstånd i fredstid på det sätt utredningen föreslår, se nedan.

Yttrandefrihetsbrott som grund för återkallelse av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv och satellitradio

Utredningen föreslår att yttrandefrihetsbrott införs som återkallelsegrund för tillstånd att sända tv och sökbar text-tv som lämnats av Mediemyndigheten, samt för satellitradiotillstånd. Enbart vissa särskilt angivna yttrandefrihetsbrott ska kunna utgöra grund för återkallelse. Återkallelse får ske endast om yttrandefrihetsbrottet innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Den domstol som prövar frågan om yttrandefrihetsbrott beslutar också i fråga om återkallelse av tillstånd. Domstolen får förordna att beslutet ska gälla före det att domen vinner laga kraft.

Frågan om att införa en möjlighet att återkalla sändningstillstånd är inte ny. Den var föremål för utredning i Ds 2022:20, Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet. Förslaget väckte stark kritik från bland andra Journalistförbundet. De skäl som Journalistförbundet

anförde mot det förslaget är giltiga även avseende det nu aktuella förslaget. Det handlar gällande till exempel vad Journalistförbundet anförde om att det rimmar illa med intentionerna i tryckfrihetsförordningen (TF) att införa denna typ av innehållskrav som träffar ägaren av mediebolaget (tillståndsinnehavaren) istället för ansvarig utgivare.

Censurförbudet och förbudet mot hindrande åtgärder (TF, 1 kapitlet, 8 §) är viktiga principer i de svenska mediegrundlagarna. För att stoppa utgivningen av grundlagsskyddade medier krävs mycket starka skäl. Som framgår av ovan finns det, om Sverige befinner sig i krig, möjlighet för domstol att meddela utgivningsförbud för en tidning, dock längst i sex månader. Det utredningen föreslår innebär i praktiken att det införs mer långtgående möjligheter att återkalla sändningstillstånd i fredstid än vad som gäller för tidningar i krigstid. De brotten som räknas upp som i TF 7, kapitlet, 29 §, som grund för att utgivningsförbud i krigstid är uppror, högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift och landsförräderi eller landssvek. De yttrandefrihetsbrott som utredningen anser ska kunna leda till återkallelse av sändningstillstånd i fredstid är uppvigling, uppror, brott mot medborgerlig frihet, högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift, landsförräderi eller landssvek, landsskadlig vårdslöshet och ryktesspridning till fara för rikets säkerhet.

Dessutom föreslår utredningen att sändningstillstånd ska kunna återkallas vid brott mot 20 §, 7 kapitlet, TF. Bestämmelsen gäller när riket är i krig eller omedelbar krigsfara. Då är det brottsligt att offentliggöra en uppgift om förhållanden vars röjande enligt lag innefattar annat brott mot Sveriges säkerhet än de som anges i 7 kapitlet, TF. Det handlar alltså om brott i brottsbalken som inte är tryckfrihetsbrott. Det bör i sammanhanget noteras att 20 § inte anges som ett sådant brott som, om Sverige befinner sig i krig, anses utgöra grund för att meddela utgivningsförbud enligt TF. Det bör också noteras att utredningen anser att normalgraden av obehörig befattningsmed hemlig uppgift bör kunna ligga till grund för återkallelse av sändningstillstånd. För att meddela utgivningsförbud, enligt TF, krävs det att det är fråga om grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift. Vid bedömningen av huruvida brottet är grovt ska särskilt beaktas bland annat om gärningen "var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde något förhållande av stor betydelse". För att kunna dömas för normalgraden krävs det att bara att uppgiften är sådan att den omfattas av spioneribestämmelsen eller utlandsspioneribestämmelsen.

Sammanfattningsvis är det alltså betydligt fler brott som kommer att kunna leda till återkallelse av sändningstillstånd i fredstid än vad som kan leda till utgivningsförbud i krigstid. Till det kommer att ett utgivningsförbud gäller i sex månader, med ett beslut om att återkalla ett sändningstillstånd föreslås kunna gälla ett helt år. Detta visar enligt Journalistförbundet på orimligheten i förslaget, som på inget sätt kan anses proportionellt med hänsyn till vår tradition av mediefrihet och förbud mot hindrande åtgärder. Det skulle också vara ett paradigmskifte i synen på bruket av hindrande åtgärder på det grundlagsskyddade området. Enligt Journalistförbundet är det också otidligt i utredningen av som ska anses utgöra ett sådant allvarligt missbruk av yttrandefriheten att återkallelse ska bli aktuellt. Det finns vidare en uppenbar risk för smittoeffekter på andra delar av det grundlagsskyddade området. Enligt Journalistförbundet bör regeringen i stället, i syfte att öka mediefriheten i Sverige, utreda om det finns anledning att utmönstra hindrande åtgärder i fredstid på etermedieområdet om de inte kan motiveras av ett begränsat frekvensutrymme.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget om att yttrandefrihetsbrott införs som återkallelsegrund för tillstånd att sända tv och sökbar text-tv.

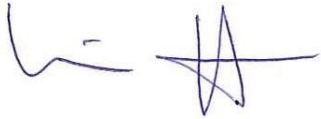
Sändningsavgift vid återkallelse på grund av yttrandefrihetsbrott

Utredningen föreslår att en tillståndshavare inte ska ha rätt att återfå någon del av den sändningsavgift som har betalats, om ett tillstånd att sända analog kommersiell radio återkallas av domstol.

Journalistförbundet vill i sammanhanget upprepa vad förbundet anförde i samband med remitteringen av ovan nämnda departementspromemoria: "Utredningens förslag innebär att det företag som blir av med ett sändningstillstånd inte bara blir av med själva tillståndet, utan även de avgifter som betalats in i förskott. Hur mycket pengar det handlar om beror på när under tillståndsperioden tillståndet dras in, men det kan potentiellt handla om miljonbelopp. Detta är något som, enligt Journalistförbundet,

uppenbart riskerar att få en hämmande effekt på bolagens vilja att publicera uppgifter som riskerar att leda till att tillståndet dras in, vilket i sig innebär en kraftig inskränkning av yttrandefriheten. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Journalistförbundet avstyrker mot den bakgrunden förslaget.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'U' followed by a star-like symbol and a horizontal line.

*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*