

Stockholm den 2 april 2024

R-2023/2431

Till Kulturdepartementet

Ku2023/01106

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 12 december 2023 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Sveriges säkerhet i etern (SOU 2023:63).

Sammanfattning

Enligt Advokatsamfundet berör förslagen två av tre tungt vägande rättsprinciper till skydd för yttrandefriheten. Någon begränsning av yttrandefriheten bör inte komma i fråga utifrån förslagets utformning och de skäl utredningen anför i detta fall.

Advokatsamfundet avstyrker därför betänkandets förslag.

Synpunkter

Advokatsamfundet har i tidigare remissyttrande avseende återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet, avstyrkt förslaget att införa möjligheten att återkalla tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller ljudradio med hänsyn till Sveriges säkerhet.¹ Det nu aktuella betänkandet avser närliggande frågor främst avseende satellitsändningar.

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 25 november 2022 över departementspromemorian Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ds 2022:20).

En utgångspunkt för förslagen i betänkandet är att det på grund av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge behövs regler för ingripanden mot såväl satellitsändningar som andra sändningar med hänsyn till Sveriges säkerhet (s. 193).

Advokatsamfundet anser att möjligheten att inskränka yttrandefriheten enligt 2 kap. 23 § regeringsformen bör användas med stor återhållsamhet. Advokatsamfundet understryker att tyngden hos såväl hinderförbudet i 1 kap. 11 § yttrandefrihetsgrundlagen som etableringsfriheten är betydligt större än vad utredningens avvägning ger uttryck för.

Betänkandets beskrivning av det säkerhetspolitiska läget i förhållande till de frågor som betänkandet avser är begränsad och ger inte en tillräcklig grund för att motivera de långtgående förslag som lämnas av utredningen. Betänkandet nämner bara ett enda exempel på en sådan faktisk situation som skulle motivera dessa lagändringar, där ett programbolag från tredjeland sänder program via satellitupplänkar belägna i Sverige till andra EES-stater, vilket medfört att behöriga myndigheter i dessa stater beslutat att stoppa sändningarna inom sina territorier med hänsyn till bland annat allmän ordning och säkerhet (s. 193).

Advokatsamfundet vill i detta sammanhang understryka yttrandefrihetens avgörande betydelse som grundval för ett fritt samhällsskick och att behovet av att skydda yttrandefriheten historiskt sett visat sig vara särskilt viktigt i oroliga tider.

Advokatsamfundet kommenterar några av betänkandets förslag under separata rubriker nedan.

Tillståndsplikt för satellitsändningar av tv, sökbar text-tv och radio

I betänkandet föreslås en tillståndsplikt för satellitsändningar av tv, sökbar text-tv och radio införas i radio- och tv-lagen (2010:696). Förslaget att utsträcka tillståndskravet till satellitsändningar motiveras – utöver hänsyn till Sveriges säkerhet – bland annat med argumentet att detta skulle göra att satellitsändningar och andra sändningar behandlades lika under radio- och tv-lagen, vilket i sin tur skulle möjliggöra att regler för olika typer av sändningar utformas på ett liknande sätt och teknikneutralitet uppnås (s. 204).

Krav på tillstånd för satellitsändningar skulle emellertid utgöra en principiellt ny inskränkning på ett för yttrandefrihetens grundläggande principer centralt område. En



sådan tillståndsplikt avvisades uttryckligen i prop. 1992/93:75 (s. 21 f.) till förmån för det nu gällande systemet med anmälningsplikt för satellitprogramföretag och satellitentreprenörer. Detta bland annat med hänvisning till att det kunde "ifrågasättas om ett sådant förslag är förenligt med yttrandefrihetsgrundlagen". Särregleringen av satellitsändningar har en historisk bakgrund utifrån mediets/teknikens särskilda förutsättningar och betydelse där etableringsfrihetens princip är central. Den tillståndsplikt som nu föreslås går på tvärs mot hur det svenska regelsystemet strukturerats. Tillståndskraven för etersändningar har för övrigt i hög grad varit föranledda av tekniska skäl.

En allmän försämring i det svenska säkerhetspolitiska läget sedan 1990-talet kan svårigen motivera en diametralt motsatt slutsats i förhållande till den som redovisas i prop. 1992/93:75.

Återkallelse av tillstånd för satellitsändningar

Även om ett tillståndsförfarande för satellitsändningar skulle införas i radio- och tv-lagen, kan det ifrågasättas om det därutöver är motiverat att föra in bestämmelser om tillståndets återkallelse. Ett beslut att återkalla ett sändningstillstånd hör nämligen till de mest ingripande åtgärder som kan vidtas.

Advokatsamfundet konstaterar att återkallelse enligt förslaget inte utesluter att den grundas på annat än rent administrativa förhållanden, utan band till programinnehållet. Enligt Advokatsamfundets uppfattning framstår det som tveksamt om den föreslagna begränsningen är förenlig med regeringsformens krav, dvs. att yttrandefriheten inte får inskränkas i större utsträckning än vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, liksom att den inte heller får utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Dessutom kan det ifrågasättas i vilken utsträckning återkallelse av tillstånd för satellitsändning alls skulle utgöra ett effektivt verktyg mot att stoppa illasinnade påverkanskampanjer och liknande allvarliga hot mot Sveriges säkerhet. Risken finns att införlivandet av detta system i stället främst blir en extra administrativ och kostnadsdrivande börda för de som bedriver legitim verksamhet avseende satellitsändning i Sverige.



Återkallelse av tillstånd för sändning p.g.a. yttrandefrihetsbrott

Advokatsamfundet hänvisar i detta sammanhang till de invändningar som framfördes mot ett liknande förslag rörande återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (se ovan avseende förslagen i Ds 2022:20). En återkallelse är avsedd eller har till effekt att utgöra en sanktion för innehållet i ett yttrande och är ägnad att beröva personen i fråga att yttra sig på nytt i den aktuella kanalen. Av lätt insedda skäl uppkommer därmed frågor om förslagets förhållande till bland annat hinderförbudet.

Det är vidare oklart i vilken utsträckning något är att betrakta som ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten i förslagets mening. Det förefaller finnas en stor risk för att dessa regler skulle få en, med Europadomstolens språkbruk, ”*chilling effect*” och därmed riskera att leda till självcensur bland svenska massmedieaktörer. Sådana effekter på yttrandefrihetens område är negativa för det demokratiska och öppna samhället och utgör därför ett starkt argument mot betänkandets förslag även i denna del. Det kan i detta hänseende även erinras om att tryckfrihetsförordningen, skriven med världskrigets erfarenheter, saknar motsvarande regler.

Beredningskrav

Begränsningar av yttrandefriheten kräver en ytterst nogsam och genomgripande analys samt grundliga motiveringar. Dessutom skyddas yttrandefriheten av tre rättsliga grundprinciper, nämligen censur- och hinderförbudet, etableringsfriheten och källskyddet. Enligt Advokatsamfundet angår de föreslagna begränsningarna direkt och indirekt två av dessa principer. Advokatsamfundet är mot denna bakgrund kritiskt till att de frågor som utredningen haft att behandla övervägts utan parlamentarisk representation.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander