



Kommittédirektiv

Ingripande mot satellitsändningar med hänsyn till Sveriges säkerhet

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå regler för ingripanden mot sändningar av radio och tv via satellit med hänsyn till Sveriges säkerhet, samtidigt som yttrande- och informationsfriheterna värnas.

Utredaren ska bl.a.

- översiktligt kartlägga vilka möjligheter som finns i andra EES-stater att ingripa mot satellitsändningar av radio och tv med hänsyn till allmän ordning och säkerhet,
- föreslå när och på vilket sätt ingripanden med hänsyn till Sveriges säkerhet ska kunna göras mot satellitsändningar av radio, tv och sökbar text-tv inom svensk jurisdiktion,
- föreslå när och på vilket sätt ingripanden med hänsyn till Sveriges säkerhet ska kunna göras mot satellitsändningar av radio, tv och sökbar text-tv inom en annan EES-stats jurisdiktion eller som kommer från tredjeland,
- föreslå regler för förfarandet vid sådana ingripanden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2023.

Det finns ett behov av att kunna ingripa mot satellitsändningar

Sveriges säkerhet påverkas av säkerhetsläget i Europa. Säkerhetshot riktade mot andra medlemsstater i EU inverkar även på Sveriges säkerhet. Regeringen bedömer i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) att det säkerhetspolitiska läget försämrats över tid i Sveriges närområde och i Europa. Läget påverkas bland annat av hybridhot där stater eller statsunderstödda aktörer använder olika medel för att avsiktligt störa samhällets funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer. Det kan exempelvis vara otillbörlig informationspåverkan genom desinformation i radio och tv som hotar Sveriges säkerhet.

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.

I propositionen En moderniserad radio- och tv-lag bedömer regeringen att ett sändningstillstånd bör kunna återkallas om tillståndshavaren bedriver sändningar som utgör en fara för Sveriges säkerhet (prop. 2019/20:168 s. 165). Den närmare utformningen av reglerna bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Innehåll i radio- och tv-sändningar som innebär en fara för Sveriges säkerhet kan, förutom via marknätet, nå tittare och lyssnare via satellitsändningar. För sådana sändningar krävs i dag inget tillstånd. Det är dock angeläget att Sverige kan ingripa även mot sådana sändningar om det krävs med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Uppdraget att föreslå bestämmelser om ingripanden mot satellitsändningar

Det finns i dag inte någon möjlighet att ingripa mot satellitsändningar av radio och tv som orsakar fara för Sveriges säkerhet. Med anledning av det förändrade säkerhetsläget har behovet av att kunna ingripa mot sådana sändningar blivit tydligare.

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är tillämplig på sändningar av radio och tv via satellit om sändningen utgår från Sverige. För satellitsändningar som sänds av andra än svenska programföretag och som inte är avsedda att tas emot här i landet tillämpas dock enbart bestämmelserna i YGL om meddelar- och anskaffarfrihet, censurförbudet och förbudet mot andra hindrande åtgärder. För satellitsändningar som utgår från utlandet är YGL som utgångspunkt inte tillämplig. För samtidig och oförändrad vidaresändning här i landet av radio- och tv-program som förmedlas hit genom satellitsändning från utlandet gäller dock bland annat censurförbudet och förbudet mot andra hindrande åtgärder samt – med vissa begränsningar – bestämmelserna om meddelar- och anskaffarfrihet. I propositionen Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (prop. 2021/22:59) föreslår regeringen att program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning som utgår från utlandet ska anses utgå från Sverige, om programmen huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet och vidaresänds här samtidigt och oförändrat. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023 (s. 13).

Radio- och tv-program som sänds via satellit får enligt 3 kap. 3 § första stycket YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Att rätten att sända program på annat sätt än genom tråd får begränsas har motiverats med det begränsade frekvensutrymmet som finns för sändningar i etern (prop. 1990/91:64 s 52–56). Av 3 kap. 3 § andra stycket YGL framgår att det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Detta uttrycker en principiell målsättning för såväl normgivning som beslut i enskilda fall, exempelvis vid tillståndsgivning.

Vid begränsningar av rätten att sända program enligt 3 kap. 3 § första stycket YGL gäller föreskrifterna i 2 kap. 21–23 §§ regeringsformen om när begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter får göras (3 kap. 5 §

YGL). Sådan begränsning får göras bland annat med hänsyn till rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet och förebyggandet och beivrandet av brott. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter särskilt beaktas. En begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Det som är avsett att framföras i program får inte först granskas av en myndighet eller ett annat allmänt organ. Det är inte heller tillåtet för en myndighet eller ett annat allmänt organ att på grund av innehållet förbjuda eller hindra framställning, offentliggörande eller spridning bland allmänheten av ett program, om åtgärden inte har stöd i grundlagen (1 kap. 11 § YGL).

För program som omfattas av YGL ska frågor om rätten att sända program kunna prövas av domstol eller av en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare. Om saken gäller ett ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten, ska frågan prövas av en domstol under medverkan av jury enligt de närmare föreskrifter som meddelas i lag (3 kap. 7 § YGL).

Vilka möjligheter till ingripande ska finnas?

Tv-sändningar via satellit inom EU omfattas av AV-direktivet som innehåller bestämmelser som avser att samordna viss reglering av tv-sändningar och beställ-tv (audiovisuella medietjänster) inom EU och EES. Den grundläggande principen i AV-direktivet är ursprungslandsprincipen eller sändarlandsprincipen. Den innebär att en medlemsstat ska säkerställa att audiovisuella medietjänster som enligt direktivet står under dess jurisdiktion följer regleringen i landet, och därmed även direktivets krav. Som huvudregel ska medlemsstaterna säkerställa fri mottagning och får inte begränsa vidaresändning inom sina territorier av audiovisuella medietjänster från andra medlemsstater av skäl som ingår i de områden som samordnas genom direktivet. AV-direktivet ger dock möjligheter att begränsa fri mottagning och vidaresändning av tv från andra medlemsstater bland annat med hänsyn till allmän säkerhet, under vissa i direktivet angivna förutsättningar. Några sådana bestämmelser har dock inte genomförts i Sverige (prop. 2009/10:115 s. 112–113). Det finns inte heller i svensk rätt några bestämmelser som

möjliggör ingripanden mot satellitsändningar av radio, tv eller sökbar text-tv från ett tredje land, dvs. från ett land som inte omfattas av EES-avtalet, och som orsakar fara för Sveriges säkerhet. Även i dessa situationer finns dock ett behov av att kunna ingripa mot sändningarna.

En möjlighet till att ingripa mot en sändning i efterhand kan vara att återkalla ett tillstånd att sända. I dag krävs inget tillstånd för att sända radio och tv via satellit. Frågan om tillstånd för tv-sändningar via satellit har dock behandlats vid flera tillfällen, bland annat i samband med Sveriges inträde i EU (jfr prop. 1992/93:75 s. 21). Senast undersökte 2018 års AV-utredning om tillstånd med innehållsvillkor kunde vara ett sätt att effektivt genomföra AV-direktivets krav för vissa satellitsändningar under svensk jurisdiktion som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands. Mot bakgrund av lagstiftarens tidigare ställningstaganden fann utredningen dock att det var lämpligare att införa bestämmelser i lag än en ordning med tillståndskrav och innehållsvillkor i tillstånd (SOU 2019:39 s. 268–269). Med hänsyn till den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden finns ett behov av en förnyad analys av frågan om tillstånd ska krävas vid satellitsändningar som omfattas av svensk jurisdiktion eller om andra åtgärder som medger ingripanden bör införas. Vid denna analys är en jämförelse med andra europeiska system, och även hur dessa system kan påverka aktörers val av etableringsland, värdefull. Om regler för tillstånd föreslås, ska förslag också lämnas på vilka tillståndsvillkor som ska kunna ställas upp för sändningarna.

För att inte riskera att komma i konflikt med den grundläggande principen i YGL om förbud mot censur och andra hindrande åtgärder ska de förslag som lämnas enbart göra det möjligt att ingripa i efterhand. Utgångspunkten är således att ingripanden endast får göras på grund av att ett visst innehåll faktiskt har sänts, och inte på ett antagande i förväg om vad som kan komma att sändas.

Det kan finnas skäl att ha olika bestämmelser för ingripanden beroende på under vilket lands jurisdiktion sändningarna faller och om de är avsedda att tas emot här i landet (jfr 5 kap. 14 § radio- och tv-lagen). De omständigheter som ligger till grund för ett ingripande kan också vara av sådan art att sekretess bör gälla för uppgifterna i samband med förfarandet.

Utredaren ska därför

- översiktligt kartlägga vilka möjligheter som finns i andra EES-stater att ingripa mot satellitsändningar av radio och tv med hänsyn till allmän ordning och säkerhet,
- föreslå när och på vilket sätt ingripanden med hänsyn till Sveriges säkerhet ska kunna göras mot satellitsändningar av radio, tv och sökbar text-tv inom svensk jurisdiktion,
- föreslå när och på vilket sätt ingripanden med hänsyn till Sveriges säkerhet ska kunna göras mot satellitsändningar av radio, tv och sökbar text-tv inom en annan EES-stats jurisdiktion eller som kommer från ett tredje land,
- föreslå hur förfarandet vid ingripanden mot satellitsändningar ska vara utformat och om förfarandet ska skilja sig åt beroende på jurisdiktion över sändningarna och om dessa är avsedda att tas emot i Sverige eller inte,
- bedöma om ytterligare bestämmelser om sekretess är nödvändiga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag. Om utredningen bedömer att behövliga regler för förfarandet vid ingripanden mot satellitsändningar kommer i konflikt med grundlag, ska detta anmälas till regeringen.

Det ingår inte heller att lämna förslag för sändningsverksamhet som finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter ska värnas

Uppdraget innefattar avvägningar mellan grundläggande fri- och rättigheter och skyddet för Sveriges säkerhet. Mediernas frihet och mångfald är av grundläggande betydelse. Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt yttrandefriheten och informationsfriheten, ska därför noga beaktas i utredningsarbetet. Bedömningar och förslag ska vara förenliga med svensk grundlag, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredningen ska särskilt redovisa konsekvenser för den fria åsiktsbildningen samt konsekvenser för medieföretag som verkar eller avser att verka i Sverige. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Justitiekanslern, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för psykologiskt försvar och andra berörda myndigheter. Utredaren ska även inhämta synpunkter från berörda aktörer i mediebranschen. Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom EU och i Regeringskansliet – särskilt i frågor av betydelse för skyddet av Sveriges säkerhet.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2023.

(Kulturdepartementet)