

Remiss av promemorian Ds 2022:20, Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ku2022/01405)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i promemorian Ds 2022:20, Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Journalistförbundet avstyrker utredningens förslag om att tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller ljudradio ska kunna återkallas om de anses innebära fara för Sveriges säkerhet.

Journalistförbundet anser inte att den föreslagna inskränkningen av yttrandefriheten uppfyller de krav som proportionalitetsprincipen ställer upp. Journalistförbundet anser vidare att det rimmar illa med intentionerna i tryckfrihetsförordningen (TF) att införa denna typ av innehållskrav som träffar ägaren av mediebolaget istället för ansvarig utgivare. Utredningen gör bedömningen att möjligheten till återkallelse bör inte gälla för tillstånd av regeringen att sända tv, sökbar text-tv eller ljudradio. Det innebär att public service-företagen inte omfattas av den föreslagna regleringen. Journalistförbundet tillstyrker förslaget i den delen.

Utredningen föreslår att återkallelse av sändningstillstånd enligt återkallelsegrunden till skydd för Sveriges säkerhet ska prövas av allmän domstol på talan av Justitiekanslern. För rättegången i sådana mål ska bestämmelserna för yttrandefrihetsmål tillämpas. Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

Vid återkallelse av ett tillstånd att sända närradio på grund av att sändningarna har orsakat fara för Sveriges säkerhet ska rätten, enligt utredningen, få besluta att tillståndshavaren inte ska

få ett nytt tillstånd inom en tid av högst ett år eller, om det finns synnerliga skäl, högst fem år. Journalistförbundet anser inte att förslaget är motiverat och avstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att ett tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv att sända tv eller sökbar text-tv ska få återkallas om en domstol i dom som fått laga kraft funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten.

Journalistförbundet anser inte att förslaget är motiverat och avstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att mål om återkallelse av tillstånd att sända tv och sökbar text-tv på grund av att en domstol har funnit att ett program har innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten ska prövas av allmän domstol på talan av Justitiekanslern. Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att tillståndshavare inte ska ha rätt att återfå någon del av den sändningsavgift som har betalats, om ett tillstånd att sända analog kommersiell radio återkallas på grund av att en domstol har funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten eller på grund av att tillståndet återkallats enligt den föreslagna återkallelsegrunden till skydd för Sveriges säkerhet. Journalistförbundet avstyrker förslaget.

Förslag till en ny återkallelsegrund i radio- och tv-lagen

Utredningen föreslår att den som sänder tv, sökbar text-tv eller ljudradio med tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv ska bedriva sändningarna så att de inte orsakar fara för Sveriges säkerhet. Ett tillstånd får återkallas om tillståndshavaren väsentligt brutit mot detta krav. Beslut om återkallelse får fattas endast om det med beaktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande. Utredningen gör vidare bedömningen att möjligheten till återkallelse bör inte gälla för tillstånd av regeringen att sända tv, sökbar text-tv eller ljudradio.

Liknande förslag om att begränsa rätten att sända tv, sökbar text-tv eller ljudradio har presenterats tidigare.¹ Då handlade det om att myndigheten skulle kunna neka tillstånd om det kunde antas att användningen skulle vålla fara för Sveriges säkerhet. Det ansågs strida mot förbudet mot censur och hindrande åtgärder i YGL. Detta var något som Journalistförbundet påpekade i förbundets remissvar på ovan nämnda utredning och förbundet välkomnar därför att regeringen inte gått vidare med förslaget.

Det förslag som presenteras i utredningen bygger istället på att ett tillstånd ska kunna återkallas om sändningarna orsakar fara för Sveriges säkerhet. I den bemärkelsen strider det nya förslaget inte mot censurförbudet på samma sätt, eftersom ingen förhandsgranskning av innehåll föreslås. Av utredningen framgår det dock att det inte ska krävas att sändningarna har orsakat en påvisbar skada för Sveriges säkerhet.² Istället ska det räcka att sändningarna inneburit en fara för att säkerheten skadas. Utredningen innehåller viss vägledning om hur bedömningen av om sändningarna inneburit en fara för Sveriges säkerhet ska gå till. Det framgår till exempel att: "Sändningar vars innehåll uttalat består av eller uppmanar till omstörtande eller subversiv verksamhet eller som påtagligt hindrar statens funktionssätt, bör som regel kunna anses medföra fara för Sveriges säkerhet."³ Även påverkamskampanjer ska i vissa fall kunna falla inom bestämmelsens tillämpningsområde. Förutom själva innehållet i sändningarna ska hänsyn även tas till andra omständigheter som ägarförhållanden och hur sändningsverksamheten har finansierats.

Av YGL 3 kapitlet, 5 §, framgår det att för den typen av villkor som föreslås gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kapitlet, 21-23 §§, RF. Det innebär bland annat att begränsningen måste vara proportionell enligt 2 kapitlet, 21 §. Av 23 § framgår det att yttrandefriheten får begränsas bland annat med hänsyn till rikets säkerhet. Enligt 2 stycket samma paragraf ska lagstiftaren vid begränsningar av det slaget "särskilt beakta vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter".

¹ Se SOU 2018:92, *Frekvenser i samhällets tjänst*.

² Se Ds 2022:20, *Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet*, sid 41.

³ Se aa, sid 44.

Det är enligt Journalistförbundet viktigt att den typen av sändningar som den nya bestämmelsen reglerar, liksom andra yttranden i media, inte skadar Sveriges säkerhet. Det skulle inte bara vara skadligt för samhället, utan också undergräva förtroendet för medierna, om dessa användes för att uppmåna till exempel omstörtande verksamhet. Denna typ agerande av är dock handlingar som redan är kriminaliserades i form av till exempel uppvigling och uppror (se YGL 5 kapitlet, 1 §, jämte TF 7 kapitlet, 2-20 §§). Vad regleringen istället tycks vara ute efter att reglera är mindre allvarliga yttranden som snarare handlar om att vilseleda allmänheten genom till exempel påverkanskampanjer.

De svenska tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna bygger bland annat på principen om att det finns en ansvarig utgivare som tar ansvar för det som publiceras. Det som utredningen föreslår är att det ställs krav på innehåll som kopplas till sändningstillstånd. När det gäller tillstånden är det ägaren, det vill säga medieföretaget, som ytterst, juridiskt, ansvarar för att kraven uppfylls. Om förslaget genomförs skulle det innebära att ägaren får legitima skäl att påverka innehållet för att företaget inte ska förlora sändningstillståndet. Detta riskerar enligt Journalistförbundet att undergräva ansvarig utgivares ställning. Journalistförbundet noterar vidare att det nya förslaget från EU-kommissionen om en European Media Freedom Act (EMFA) hanterar frågor om redaktionellt oberoende i förhållande till ägaren/medieföretaget. Att införa innehållsmässiga villkor som träffar just ägaren rimmar enligt Journalistförbundet inte bara illa med intentionerna i de svenska grundlagarna, utan även artikel 6 i EMFA.

Enligt Journalistförbundet är det inte proportionellt att inskränka yttrandefriheten på ett så ingripande sätt som utredningen föreslår, särskilt som det handlar om yttranden som i hög utsträckning får anses röra politiska angelägenheter, vilka har ett särskilt skydd enligt RF.

Mot bakgrund av ovanstående avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Utredningen gör bedömningen att möjligheten till återkallelse bör inte gälla för tillstånd av regeringen att sända tv, sökbar text-tv eller ljudradio. Det innebär att public service-företagen inte omfattas av den föreslagna regleringen. Journalistförbundet tillstyrker förslaget i den delen.

Reglerna om yttrandefrihetsmål ska tillämpas vid återkallelse

Utredningen föreslår att återkallelse av sändningstillstånd enligt återkallelsegrunden till skydd för Sveriges säkerhet ska prövas av allmän domstol på talan av Justitiekanslern. För rättegången i sådana mål ska bestämmelserna för yttrandefrihetsmål tillämpas. Det som i dessa bestämmelser rör den tilltalade ska tillämpas för den som talan om återkallelse riktar sig mot. Juryns prövning ska avse frågan om tillståndet ska återkallas. Domstolen får besluta att domen ska gälla även för tiden innan den får laga kraft. Vidare gör utredningen bedömningen att det inte bör införas en möjlighet för domstolen att besluta interimistiskt om saken.

Som framgår av ovan avstyrker Journalistförbundet förslaget om en ny återkallelsegrund i radio- och tv-lagen. Om regeringen trots det väljer att gå vidare med förslaget anser Journalistförbundet att frågan bör prövas av domstol och att reglerna om yttrandefrihetsmål bör tillämpas. Journalistförbundet delar utredningens bedömning att det inte bör finnas möjlighet för domstolen att fatta ett interimistiskt beslut.

Möjligheten att få ett nytt tillstånd att sända närradio efter en återkallelse

Vid återkallelse av ett tillstånd att sända närradio på grund av att sändningarna har orsakat fara för Sveriges säkerhet, ska rätten, enligt utredningen få besluta att tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd inom en tid av högst ett år eller, om det finns synnerliga skäl, högst fem år. Som noteras i utredningen finns motsvarande möjlighet att sätta ett mediebolag i "karantän" om tillståndet återkallats på grund av yttrandefrihetsbrott. Bestämmelsen innebär i praktiken näringsförbud för innehavaren av tillståndet. Journalistförbundet anser att den nuvarande regeln och den föreslagna regeln innebär en stor inskränkning av yttrandefriheten som inte tycks motiverade. I utredningen hänvisas det till ett förarbetsuttalande från 90-talet om hur karantänsregeln kopplad till yttrandefrihetsbrott var tänkt att fungera. Nu 30 senare borde utredningen istället utrett hur regeln faktiskt har använts. Fyller den någon

funktion? Har den använts? Istället för att införa en ny karantänsregel med oklara motiv bör behovet av den gamla regeln utredas. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Tillstånd att sända tv och sökbar text-tv ska kunna återkallas vid yttrandefrihetsbrott

Utredningen konstaterar att tillstånd att sända närradio och kommersiell radio bland annat får återkallas om en domstol funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Någon motsvarande möjlighet att återkalla tillstånd, att sända tv eller sökbar text-tv med anledning av yttrandefrihetsbrott, finns inte. Utredningen föreslår att ett tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv att sända tv eller sökbar text-tv får återkallas om en domstol i dom som fått laga kraft funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Ett beslut om återkallelse får fattas endast om det med beaktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande. Utredningen gör bedömningen att möjligheten till återkallelse inte bör gälla för tillstånd av regeringen att sända tv eller sökbar text-tv.

Journalistförbundet anser inte att det är visat att det finns ett faktiskt behov av den föreslagna bestämmelsen. Eftersom förslaget i praktiken innebär att tillämpningsområdet för den redan gällande bestämmelsen om återkallelse av tillstånd att sända närradio och kommersiell radio utökas hade det varit naturligt att utreda hur den bestämmelsen har tillämpats. Någon sådan genomgång har utredningen inte gjort. Precis som när det gäller karantänsregeln (se ovan), anser Journalistförbundet att lagstiftaren istället för att införa en ny återkallelsegrund för tv och sökbar text-tv med oklara motiv bör utreda behovet av den gamla regeln. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Utredningen gör bedömningen att möjligheten till återkallelse bör inte gälla för tillstånd av regeringen att sända tv och sökbar text-tv. Det innebär att public service-företagen inte omfattas av den föreslagna regleringen. Journalistförbundet tillstyrker förslaget i den delen.

Reglerna om yttrandefrihetsmål ska tillämpas vid återkallelse

Utredningen föreslår att mål om återkallelse av tillstånd att sända tv och sökbar text-tv på grund av att en domstol har funnit att ett program har innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten ska prövas av allmän domstol på talan av Justitiekanslern.

Som framgår av ovan avstyrker Journalistförbundet förslaget om att tillstånd att sända tv och sökbar text-tv ska kunna återkallas vid yttrandefrihetsbrott. Om regeringen trots det väljer att gå vidare med förslaget anser Journalistförbundet att frågan bör prövas av domstol och att reglerna om yttrandefrihetsmål bör tillämpas.

Sändningsavgift ska inte återbetalas vid återkallelse på grund av yttrandefrihetsbrott eller fara för rikets säkerhet

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 på grund av att en domstol har funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten eller på grund av att tillståndet återkallats enligt den föreslagna återkallelsegrunden till skydd för Sveriges säkerhet.

Sändningsavgiften för analog kommersiell radio betalas i förskott för hela tillståndperioden. Det handlar om stora summor pengar för medieföretaget, vilket framgår av det utkast till rapport om kommersiell radio som Myndigheten för press, radio och tv nyligen publicerade:

"Analog radio fördelas efter ett slutet anbudsförfarande där den som angett det högsta beloppet tilldelas tillståndet. Avgiften betalas som ett engångsbelopp vid tillträdesdagen.

Tillståndshavarna betalade 2018 sammanlagt 1,3 miljarder kronor i sändningsavgift för de nu gällande tillstånden. Sedan 1993 har tillståndshavarna betalat cirka 4,1 miljarder kronor i sändningsavgifter.”⁴

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.



*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*

⁴ Se rapporten "En långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet" (Dnr 21/03668), sid 18.