



Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen

Stockholm 2020-12 - 01

Till Justitiedepartementet

Remiss: Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten, SOU 2020:45.

Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen (Juristkommissionen) har anmodats att yttra sig över ovan angivna betänkande, givet av 2018 års tryck-och yttrandefrihetskommitté, och får därför anföra det följande.

Sammanfattande tillstyrker Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen i huvudsak Kommitténs förslag till lagändringar, dock med vissa reservationer, förslag till ny lagreglering och kommentarer enligt nedan.

Ett av kommitténs uppdrag har varit att analysera hur möjligheten att utkräva ansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) förhåller sig till reglerna i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Kommittén även haft att analysera om oberoendet för public service behöver stärkas och om detta i så fall bör ske genom ändringar i grundlag. Det är i nära anslutning härtill som Svenska

avdelningen av Internationella Juristkommissionen vill föreslå ändrade grundlagsregler till förmån för public service-företagens (PS) oberoende.

1. Förekommande riskfaktorer vid sändningsverksamhet inom PS-företagens ramar.

Juristkommissionen vill inledningsvis understryka att public service spelar en central roll för demokratin i Sverige, liksom i andra länder där den får förekomma under betryggande former.”¹ Den parlamentariska public service-kommittén slog i sitt delbetänkande helt rimligt fast att ”public service är ett demokratisk kollektiv nyttighet som gynnar alla medborgare”.²

Det svenska public service-systemets legitimitet bygger dock på att publiken kan lita på systemets oberoende från kommersiell och politisk påverkan. Det legala skyddet för den svenska public service-konstruktionen och dess oberoende, som under decennier fungerat väl, är emellertid inte i alla delar fastslaget i reglering, utan bygger på praxis. Utvecklingen på flera håll runtom i Europa de senaste åren illustrerar effektivt vad som står på spel när public service inte åtnjuter ett oberoende och ett tillräckligt robust skydd mot olika politiska initiativ med ambition att undergräva public service verksamhet.

2. På följande områden kan PS utsättas för risker ur ett oberoendeperspektiv:

PS existens. Det finns idag inte några konstitutionella hinder att med ett enkelt majoritetsbeslut i riksdagen lägga ned all public service-verksamhet. Att en demokratisk kollektiv nyttighet som gynnar alla medborgare saknar skydd mot sådana åtgärder kan knappast anses vara tillfredsställande.

Uppdraget. Medan sändningstillståndet för ett PS-företag endast får innehålla krav som har grund i lag och endast med svårighet kan återkallas, finns en svaghet i konstruktionen med anslagsvillkor. Det finns inget skydd för fundamentala förändringar av anslagsvillkoren under pågående sändningstillståndsperiod och därmed förändringar av uppdragets oberoende och breda karaktär. Riksdagen kan när som helst ändra de beslut som fattades inför en viss

¹ Se t ex noteringen av Jesper Strömbäck, professor i journalistik vid Göteborgs universitet, vid en hearing i Kulturutskottet i mars 2017: ”Människor som bor i länder med starkare public service är mer kunniga om politik och samhälle än människor som bor i länder med ett kommersialiserat mediasystem. https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/oppen-utfragning/oppen-utfragning-om-framtidens-public-service_H4C220170323ou1.

² SOU 2017: 79, s. 47.

sändningstillståndsperiod. Detta även om ett riksdagsbeslut om anslagsvillkoren avser gälla en hel tillståndsperiod.

Dessutom är det för närvarande mycket oklart vad anslagsvillkoren får användas till. Diskussionen om förhandsprövning visar att det finns en överhängande risk att medelstilledningen möjliggör styrning av verksamheten genom bestämmelser i anslagsvillkoren även på ett sätt som inte hade kunnat ske genom ordinarie sändningstillstånd.

Finansiering. Ett sätt att utöva påtryckning mot verksamheten är genom medelstilledningen. Det saknas idag ett tillräckligt legalt skydd mot strypning eller styrning av medel till programbolagen. Den 1 januari 2019 förändrades finansieringsmodellen för PS när licensavgiften övergavs för en öronmärkt skatt, som ligger utanför statsbudgetens utgiftssida. Det bör noteras att ambitionen från den parlamentariska public service-kommittén att låsa anslagens storlek för hela tillståndsperioden inte kan garanteras. Förändringar av anslagens storlek och karaktär, exempelvis genom att lämna öronmärkt skatt och övergå till regelrätt statsbudgetfinansiering, under pågående tillståndsperioder kan därmed inte uteslutas vilket i sig utsätter oberoendet för risker.

Granskningen. Granskningsnämnden, som utvärderar programbolagens uppfyllande och efterlevnad av anslagsvillkor och sändningstillstånd och prövar anmälningar mot bolagen från allmänheten, skyddas inte på ett tillfredsställande sätt idag. Det finns i nuläget ingenting som hindrar riksdag och regering från att göra snabba förändringar av nämndens sammansättning, nämndens numerär, nämndens uppdrag eller nämndens sanktionsmöjligheter. För den som vill utöva påtryckning och snabbt förändra programbolagens möjligheter att agera som oberoende medieinstitutioner erbjuder det begränsade skyddet av nämndens konstruktion och instruktion, liksom det verktyg som utnämningmakten innebär, en bred palett av möjligheter att göra omfattande förändringar. Det faktum att nämndens beslut inte heller är möjliga att överklaga minskar knappast de risker som finns. Det bör dock noteras att den statliga utredningen om ändringsdirektivet i ett deluppdrag analyserat om tillsynsmyndigheternas organisation uppfyller ändringsdirektivets krav på oberoende.³ Ett resultat därav är att i radio- och tv-lagen (2010:696) § 16:14 andra stycket införs per den 1 december följande ändring beträffande Granskningsnämnden (SFS 2020:875): ”Den som är riksdagsledamot, statsråd eller anställd i

³ <https://www.regeringen.se/49f284/contentassets/f85f3a36d95046b792f03d5c2a1260be/genomforande-av-ändringar-i-av-direktivet-dir.-201855.pdf> , s. 10.

Regeringskansliet får inte vara ledamot i granskningsnämnden för radio och tv.” Något som Juristkommissionen finner välmotiverat.

Utnämningar. Den nuvarande konstruktionen skyddar utnämningarna till nyckelpositioner i bolagen i högre utsträckning jämfört med vad som hade varit fallet om public service exempelvis hade varit organiserat som icke stiftelseägda aktiebolag eller som myndigheter. I och med riksdagsbeslutet att aktiva riksdagsledamöter inte ska ingå i förvaltningsstiftelsens styrelse förstärks detta. Det skulle dock, ur oberoendesynpunkt, vara lämpligare att inte samtliga ledamöter i programbolagens styrelser, som bland annat utser varje programbolags verkställande direktör, innehar ettåriga mandat. För närvarande kan således styrelsernas sammansättning bytas ut i delar eller i sin helhet varje år.

3. Juristkommissionens uppfattning om behovet av förstärkningar för PS-verksamhet som bör genomföras genom ändring i grundlag

Enligt EU-fördraget, det s.k. Amsterdamprotokollet, Protokoll om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna, anser de fördragsslutande parterna att systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna har ett direkt samband med de demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle och med behovet att bevara mångfalden i medierna.⁴ I SVT:s, SR:s och UR:s sändningstillstånd anges följande i respektive bolags tillstånd: Verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället.

I författningskommentaren till nya lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst,⁵ anges att begreppet radio- och tv i allmänhetens tjänst inte finns definierad i någon lag. Innebörden har i stället kommit att definieras i riksdagens och regeringens beslut och kommer idag till uttryck i sändningstillstånd och anslagsvillkor. Enligt författningskommentaren avses med radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst det uppdrag som programföretagen har i enlighet med sina sändningstillstånd.

I kommittédirektiven upprepas det som anges i programföretagens sändningstillstånd och att oberoendet är avgörande för allmänhetens förtroende för verksamheten (s. 3ff). Särskilda

⁴ se europeiska gemenskapernas officiella tidning, nr C 340, 10/11/1997 s. 0109).

⁵ se prop. 2017/18:261 s. 68,

bestämmelser som direkt tar sikte på public service-företagens verksamhet och ställning saknas således i grundlag, vilket även konstateras i kommittédirektiven (s. 5).

Det betyder att existensen av en radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst inte är skyddad i grundlag och därmed är inte heller syftet med verksamheten garanterad i grundlag. Än mindre finns det skydd i grundlag för vad en sådan verksamhet ska omfatta (uppdraget), dess finansiering, organisation, ägande och andra villkor för verksamhetens bedrivande.

Juristkommissionen anser att PS-företagens oberoende bör förstärkas i grundlag enligt det följande.

Att börja med kan konstateras att existensen av en radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst således bör men också kan skyddas i grundlag. Detta är möjligt genom författningsändringar i regeringsformen utan att bryta upp dess nuvarande systematik och utan att det medför att public service-företagen rättsligt blir att betrakta som myndigheter.

Ett sätt att göra detta på är att reglera radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst på liknande sätt som regleringen av trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.

Detta menar Juristkommissionen kan ske på följande sätt:

- Tillägg av en *ny punkt 7* i RF 8:2 med lydelsen: ”*existensen av och grunderna för radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst*”.⁶
- Tillägg i RF 8:17 tredje stycket av nämnda sjunde punkt: ”Första stycket tillämpas också vid stiftandet av sådan lag som avses i 2 § första stycket 4 och 7.”⁷
- Tillägg i RF 8:18 andra stycket tredje meningen av nämnda sjunde punkt: ”Vid ändring eller upphävande av sådan lag som avses i 2 § första stycket 4 och 7 tillämpas 17 § första stycket.”⁸

⁶ *Nuvarande lydelse: RF 8 kap 2 §* Föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser

1. enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes,
2. förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden,
3. grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden,
4. trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund,
5. rådgivande folkomröstning i hela riket och förfarandet vid folkomröstning i en grundlagsfråga, eller
6. val till Europaparlamentet.

Även av andra bestämmelser i denna regeringsform och av annan grundlag följer att föreskrifter av visst innehåll ska meddelas genom lag. Lag (2010:1408).

⁷ *Nuvarande lydelse: RF 8 kap 17 §* Riksdagsordningen stiftas på det sätt som anges i 14 § första-tredje meningarna och 15 §. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet. Tilläggsbestämmelser i riksdagsordningen meddelas dock i samma ordning som lag i allmänhet. Första stycket tillämpas också vid stiftande av sådan lag som avses i 2 § första stycket 4 p. Lag (2010:1408).

⁸ *Nuvarande lydelse: Ändring och upphävande av lag*

RF 8 kap 18 § En lag får inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag.

Detta skulle medföra att det enligt RF 8:2 krävs lagform för normgivning om existensen av och grunderna för radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst. Av RF 8:18 andra stycket andra meningen skulle följa att grundlagsordning är föreskriven vid ändring eller upphävande av lagen om existensen av och grunderna för radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst.

Radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst skulle därmed tillförsäkras konstitutionellt skydd för denna verksamhets rättsliga ställning.

En ändring av RF enligt ovan skulle innebära att riksdagen beslutar om huruvida det ska stiftas en särskild lag om radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst, RF 17 §, och som skulle innehålla det som är principiellt viktigt och av grundläggande karaktär för denna verksamhet, varvid grundlagsordning skulle vara föreskriven vid ändring eller upphävande av sådan lag. Övriga villkor för verksamhetens bedrivande bör därför anges i samma ordning som vanlig lag, dvs. idag radio- och tv-lagen.

En sådan lag bör därför åtminstone innehålla följande klargöranden:

- att syftet med lagen är att säkerställa existensen av radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst,
- att syftet med verksamheten ska ha ett direkt samband med de demokratiska, sociala och kulturella behoven i samhället och med behovet att bevara mångfalden i medierna,
- att verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället,
- att verksamheten ska finansieras av en public service-avgift som behandlas utanför statsbudgetens utgiftssida,
- att finansieringen är adekvat i förhållande till givet uppdrag,
- att verksamheten ska organiseras i aktiebolagsform och vara stiftelseägd,
- att övriga villkor för verksamhetens bedrivande ska anges i samma ordning som vanlig lag.

Juristkommissionens uppfattning är att med dessa åtgärder skulle en trygghet och stabilitet skapas i fråga om de rättsliga förutsättningarna för radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst, liksom att en viss välgörande tröghet skulle komma att vidlåda regelverket ifråga,

I fråga om ändring eller upphävande av grundlag eller riksdagsordningen tillämpas 14-17 §§. Vid ändring eller upphävande av sådan lag som avses i 2 § första stycket 4 p. tillämpas 17 § första stycket. *Lag (2010:1408)*.

således för att motverka exempelvis plötsliga politiska omsvängningars inverkan på Public service-företagens status och verksamhet.

Public service-företagen skulle - på samma sätt som idag – fortsätta att i rättslig mening inte betraktas som myndigheter.

På Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionens vägnar

Jan Rosen

Lennart Aspegren