

**Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet
(Ds 2022:20)**

(Ku2022/01405)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Fakultetsnämnden begränsar sitt yttrande till promemorians förslag om återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (kapitel 2) och återkallelse av tillstånd att sända tv och sökbar text-tv vid yttrandefrihetsbrott (kapitel 3).

Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet

I promemorian föreslås att det införs ett krav för den som sänder tv, sökbar text-tv eller ljudradio med tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) att ”bedriva sändningarna så att de inte orsakar fara för Sveriges säkerhet” (5 kap. 1a § och 14 kap. 1a § radio- och tv-lagen).

Om tillståndshavaren väsentligt bryter mot villkoret ska sändningstillståndet kunna återkallas (18 kap. 1 § första stycket 1, 3 § 4 och 5 § första stycket 6 radio- och tv-lagen). Ett beslut om återkallelse får endast fattas om det med hänsyn till skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande (18 kap. 7 § första stycket radio- och tv-lagen).

En fråga om återkallelse ska på talan av Justitiekanslern prövas av allmän domstol i den ordning som föreskrivs för yttrandefrihetsmål, dvs. med juryprövning (19 kap. 1 § första stycket 2 och 3 § radio- och tv-lagen).

Juridiska fakulteten delar utredningens beskrivning av och slutsats vad gäller det förändrade säkerhetsläget. Fakulteten vill dock understryka vikten av det ökade kravet på transparens vad gäller ägandeförhållanden på mediemarknaden (promemorian s. 26). Sådan transparens är ett viktigt komplement till de lagstiftningsåtgärder som föreslås här. Den bidrar även till en förstärkning av samhällets beredskap och motståndskraft och bör beaktas vid en sammantagen proportionalitetsbedömning av det här behandlade förslaget.



Återkallelse av sändningstillstånd utgör en sådan begränsning av rätten att sända program som avses i 3 kap. 5 § YGL. Av bestämmelsen framgår att dylika begränsningar måste uppfylla de krav på rättighetsbegränsningar som följer av 2 kap. 21–23 §§ regeringsformen. Regleringen innebär bl.a. att rättighetsbegränsande lagstiftning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. För att kunna bedöma om detta krav på proportionalitet uppfylls måste förslagets sammantagna effekt beaktas.

För det första kan i detta sammanhang nämnas att det följer av 5 kap. 1 § radio- och tv-lagen att en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv bl.a. ska se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer, den s.k. demokratibestämmelsen. Om demokratibestämmelsen inte efterlevs kan det vara en grund för att återkalla sändningstillstånd.

(För radiosändningar gäller demokratibestämmelsen endast för den som sänder med tillstånd från regeringen, 14 kap. 1 § radio- och tv-lagen.)

Som anförs i promemorian innebär demokratibestämmelsen att programverksamheten som helhet ska präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer, med vilket avses fri åsiktsbildning, allmän och lika rösträtt samt fria och hemliga val (promemorian s. 42). Vidare anförs i promemorian att den föreslagna bestämmelsen om att sändningar ska bedrivas så att de inte orsakar fara för Sveriges säkerhet har ett liknande syfte (promemorian s. 43). Som exempel på vad den föreslagna bestämmelsen avser att skydda nämns ”en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet (promemorian s. 44). Det framhålls också att möjligheten till återkallelse endast bör komma i fråga när centrala intressen som Sveriges oberoende och bestånd hotas (promemorian s. 45).

Mot bakgrund av det som anförs i promemorian framstår det som att det finns en betydande överlappning mellan situationer då en återkallelse skulle kunna ske med stöd av den föreslagna bestämmelsen respektive med stöd av den befintliga demokratibestämmelsen.

Till detta kommer promemorians förslag att utvidga den möjlighet som redan idag finns att återkalla sändningstillstånd om en sändning innefattat yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Återkallelsemöjligheten gäller idag för tillstånd av sända närradio och kommersiell radio (18 kap. 3 § andra stycket och 5 § fjärde stycket radio- och tv-lagen). Enligt promemorians förslag ska även tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv, som meddelats av MPRT, kunna återkallas på denna grund.



Om detta förslag genomförs (se följande avsnitt) innebär det att sändningstillstånd som meddelats av MPRT kommer att kunna återkallas bl.a. om det i sändningar har förekommit brott som spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, uppvigling, uppror, brott mot medborgerlig frihet, högförräderi och krigsanstiftan. Alla dessa brott får anses ha Sveriges säkerhet, i den mening som avses i promemorians förslag, som skyddsintresse.

För det fall Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig, kan regeringen dessutom besluta att ”aktivera” ytterligare straffbestämmelser (se 15 kap. 6 § regeringsformen och 22 kapitlet 10 § brottsbalken). Under sådana förhållanden kan återkallelse av sändningstillstånd även aktualiseras för brott som landsförräderi eller landssvek, landsskadlig vårdslöshet och ryktesspridning till fara för rikets säkerhet.

Mot denna bakgrund, och med beaktande av att det i promemorian anförs att med hot mot Sveriges säkerhet främst avses kriminella aktiviteter (promemorian s. 28), uppstår frågan hur de två föreslagna återkallelsegrunderna (Sveriges säkerhet respektive yttrandefrihetsbrott) förhåller sig till varandra. Frågeställningen berörs inte närmare i promemorian. Det framstår emellertid inte som givet att det behövs en möjlighet att kunna återkalla sändningstillstånd med hänvisning till Sveriges säkerhet om möjligheten till återkallelse vid yttrandefrihetsbrott ges ett sådant utökat tillämpningsområde som föreslås i promemorian.

Av principiella skäl är det också att föredra att en så ingripande åtgärd, som en återkallelse av sändningstillstånd utgör, regleras på ett tydligt och förutsebart sätt. Dessa skäl talar för att återkallelse endast bör komma ifråga om det har konstaterats att det vid sändningar har förekommit allvarliga brott. Att förlita sig på ett öppet och svårtolkat begrepp som Sveriges säkerhet är mer riskabelt ur rättssäkerhetssynpunkt. Om regeringen menar att Sveriges säkerhet kan hotas på andra sätt än genom handlingar som träffas av de befintliga yttrandefrihetsbrotten, är det möjligen lämpligare att i första hand överväga om en sådan lucka bör täppas till genom en snäv kriminalisering istället för att införa den nu föreslagna återkallelsegrunden med hänvisning till Sveriges säkerhet.

Sammantaget framstår inte förslaget att kunna återkalla sändningstillstånd med hänvisning till Sveriges säkerhet, så som det presenteras i promemorian, som tillräckligt övertygande. Under den fortsatta beredningen bör det närmare förhållandet mellan möjligheterna till återkallelse av sändningstillstånd med hänvisning till demokratibestämmelsen, Sveriges säkerhet och på grund av allvarliga yttrandefrihetsbrott övervägas ytterligare.



Återkallelse av tillstånd att sända tv och sökbar text-tv vid yttrandefrihetsbrott

Som nämnts ovan innehåller promemorian även ett förslag om att den möjligheten som idag finns att återkalla sändningstillstånd för närradio och kommersiell radio vid yttrandefrihetsbrott, utvidgas till att omfatta även sändningar av tv och sökbar text-tv där tillstånd meddelats av MPRT.

Som huvudsakliga skäl för förslaget anförs att det kan uppfattas som stötande om ett tillstånd inte kan återkallas på denna grund, att det förändrade medielandskapet medför att ett stort antal programtjänster numera kan sändas och att återkallelsemöjligheten kan antas ha en återhållande verkan när det gäller allvarliga missbruk av yttrandefriheten (promemorian s. 60).

Mot bakgrund av att de befintliga reglerna, avseende närradio och kommersiell radio, inte verkar ha föranlett någon återkallelse av sändningstillstånd kan det möjligen ifrågasättas om förslaget svarar mot något starkt behov. Under förutsättning att återkallelsegrunden tillämpas på det restriktiva sätt som förutsätts i promemorian är det emellertid svårt att finna några övervägande skäl som talar emot förslaget. Det finns även en konsekvens i att liknande regler i detta avseende gäller för tillstånd att sända tv respektive radio.

Avslutande kommentarer

Promemorian saknar en egentlig analys av förslagets överensstämmelse med relevanta delar av EKMR, Europadomstolens praxis, samt EU-rätt (ssk EU-stadgan). Presentationen av relevant europarätt får anses vara mycket översiktlig (promemorian s. 31 ff). Juridiska fakultetsnämnden menar att denna brist kan påverka en bedömning av vad som kan anses vara en proportionering och nödvändig inskränkning av grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Detta gäller bl.a. svårigheten att bedöma vad som enbart utgör en åsiktsbildning, och vad som vid en samlad bedömning kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet (promemorian s. 46).

Slutligen vill Juridiska fakulteten lyfta fram risken för att det omfattande lagstiftningsarbete som nu sker för att anpassa svensk lag till ett förändrat säkerhetsläge kan bidra till en fragmentiserad och svåröverskådlig reglering, vilket är särskilt allvarligt när det handlar om grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Här kan finnas anledning att lära från det lagstiftningsarbete som skett vad gäller terrorbrott, i vid bemärkelse.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Anna Jonsson Cornell och universitetslektor Mikael Ruotsi. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.



Anna Singer