

Sveriges säkerhet i etern

*Betänkande av Utredningen om
ingripande mot satellitsändningar med hänsyn
till Sveriges säkerhet*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:63

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0736-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0737-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Den 22 juni 2022 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att 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, inom en annan EES-stats jurisdiktion eller som kommer från tredje land. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2022:81). Den 23 mars 2023 utvidgades uppdraget genom tilläggsdirektiv (dir. 2023:39).

Den 27 juni 2022 förordnades justitierådet Henrik Jermsten till särskild utredare från och med den 1 september 2022.

Som sakkunniga förordnades den 1 september 2022 rättssakkunniga Erik Hellsten (Kulturdepartementet), departementssekreteraren Rebecca Ideström (Infrastrukturdepartementet), juristen Kerstin Morast (Kulturdepartementet) och rättssakkunniga Linda Åkerblom (Justitiedepartementet).

Som experter förordnades samma dag seniora verksjuristen Charlotte Hakelius (Säkerhetspolisen), byråchefen Daniel Kjellgren (Justitiekanslern), spektrumstrategen Lena Liman (Försvarsmakten) och juristen Ola Vigström (Myndigheten för press, radio och tv).

Den 1 september 2023 entledigades Charlotte Hakelius. Samma dag förordnades som expert verksjuristen Robert Tolonen Scherman (Säkerhetspolisen).

Som sekreterare anställdes den 12 september 2022 justitiesekreteraren Gustaf Strand.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om ingripande mot satellitsändningar med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ku 2022:02).

Härmed överlämnas utredningens betänkande *Sveriges säkerhet i etern* (SOU 2023:63). Utredningens uppdrag är härigenom genomfört.

Stockholm i oktober 2023

Henrik Jermsten

/Gustaf Strand

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.....	19
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	21
1.3 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696).....	22
2 Utredningens uppdrag och arbete	43
2.1 Utredningens uppdrag.....	43
2.2 Utredningens arbete	44
3 Yttrandefrihetsgrundlagen	45
3.1 Inledning.....	45
3.2 Yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde	46
3.2.1 Formella krav	46
3.2.2 Materiella krav	47
3.2.3 Territoriella krav.....	50
3.3 De yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna	51
3.3.1 Förbud mot censur och hindrande åtgärder	52
3.3.2 Etableringsfrihet	53
3.3.3 Ensamansvar och ansvarsordning	54
3.3.4 Meddelarskydd	55

3.3.5	Särskild brottskatalog	56
3.3.6	Särskild rättegångsordning	58
3.3.7	Exklusivitetsprincipen	60
3.4	Yttrandefrihetsbrotten	61
3.4.1	Försök, förberedelse och stämpling till brott	61
3.4.2	Brotten mot frihet och frid samt ärekränkning	63
3.4.3	Brotten mot allmän ordning.....	67
3.4.4	Brotten mot allmän verksamhet m.m.	71
3.4.5	Högmålsbrotten	73
3.4.6	Brotten mot Sveriges säkerhet	76
3.4.7	Landsförräderi m.m.....	83
3.4.8	Offentliggörandebrotten	85
4	Regeringsformens skydd för yttrande-, informations- och näringsfriheterna.....	87
4.1	Inledning	87
4.2	Yttrande- och informationsfriheterna.....	88
4.3	Näringsfriheten.....	90
5	Internationell rätt och EU-rätten.....	93
5.1	Inledning	93
5.2	FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna.....	94
5.3	Europakonventionen.....	94
5.3.1	Allmänt	94
5.3.2	Skyddet för yttrandefriheten.....	95
5.4	EU-rätten	98
5.4.1	Allmänt	98
5.4.2	EU-stadgan.....	99
5.4.3	Några viktiga EU-rättsliga principer	100
5.4.4	AV-direktivet	103
5.4.5	Sanktionsförordningen	110
5.4.6	Relationen mellan EU-rätten och Sveriges grundlagar	111

6	Radio- och tv-lagen m.m.	115
6.1	Inledning.....	115
6.2	Radio- och tv-lagens tillämpningsområde.....	116
6.3	Tillstånd och anmälan för registrering.....	118
6.3.1	Tillståndspliktiga sändningar	118
6.3.2	Tillståndsprövsprocessen vid Myndigheten för press, radio och tv m.m.	120
6.3.3	Anmälningsskyldighet m.m.	125
6.4	Bestämmelser om sändningsinnehållet i tv och sökbar text-tv	126
6.4.1	Programrelaterade tillståndsvillkor	126
6.4.2	Generella bestämmelser om sändningsinnehåll ...	130
6.5	Bestämmelser om sändningsinnehållet i ljudradio	133
6.5.1	Programrelaterade tillståndsvillkor	133
6.5.2	Generella bestämmelser om sändningsinnehåll ...	135
6.6	Icke-programrelaterade villkor	136
6.7	Granskning och tillsyn samt återkallelse av tillstånd.....	137
6.7.1	Tillsynsmyndigheter.....	137
6.7.2	Straff, särskild avgift och vite.....	138
6.7.3	Återkallelse av tillstånd	140
6.8	Lagen om elektronisk kommunikation	143
7	Satellitsändningar av program.....	145
7.1	Inledning.....	145
7.2	Satellitsändningar av program	145
7.3	Rymdlagen.....	148
7.4	Internationell reglering av frekvensanvändning m.m.	149
8	Sveriges säkerhet	151
8.1	Inledning.....	151
8.2	Uttrycket Sveriges säkerhet	152

8.3	Tidigare uttalanden om säkerhetsfrågor på radio- och tv-området	153
9	EES-jämförelsen	163
9.1	Inledning	163
9.2	Danmark.....	164
9.3	Estland.....	166
9.4	Finland	168
9.5	Irland	170
9.6	Island.....	172
9.7	Lettland	174
9.8	Litauen.....	176
9.9	Norge	179
9.10	Polen.....	181
9.11	Portugal.....	183
9.12	Rumänien	185
9.13	Storbritannien	187
9.14	Tyskland.....	189
9.15	Österrike	191
10	Överväganden och förslag	193
10.1	Vissa utgångspunkter för utredningens arbete	193
10.2	Alternativ som har förkastats	195
10.3	Tillståndsplikt för satellitsändningar av tv, sökbar text-tv och radio	203
10.3.1	Skälen för införande av tillståndsplikt	203
10.3.2	Utformningen av tillståndsplikten.....	206
10.3.3	Tillståndsförfarandet och överlåtelse av tillstånd	210
10.3.4	Tillståndsvillkor.....	212

10.3.5	Återkallelse av sändningstillstånd.....	214
10.3.6	Följändringar m.m.....	219
10.4	Yttrandefrihetsbrott som grund för återkallelse av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv och satellitradio	222
10.4.1	Förslaget i Ds 2022:20.....	222
10.4.2	Skälen för införande av den nya återkallelsegrunden.....	223
10.4.3	Regleringens utformning	224
10.5	Satellitsändningar från tredjeland utanför svensk och annan EES-stats jurisdiktion	230
10.6	Återkallelse av tillstånd för kommersiell radio på grund av yttrandefrihetsbrott.....	231
10.7	Ingen ny reglering för närradiosändningar.....	232
10.8	De föreslagna reglernas förenlighet med regeringsformen, EU-rätten och internationell rätt	233
10.8.1	Regeringsformen	233
10.8.2	EU-rätten och internationell rätt	236
10.9	Övriga förslag och bedömningar	237
10.9.1	Sändningsavgift vid återkallelse på grund av yttrandefrihetsbrott	237
10.9.2	Sekretess.....	238
11	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	241
12	Konsekvenser av förslagen.....	243
12.1	Inledning.....	243
12.2	Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd.....	244
12.2.1	Alternativa lösningar	244
12.2.2	Nollalternativet.....	244
12.3	Ekonomiska konsekvenser	245
12.3.1	Konsekvenser för det allmänna.....	245
12.3.2	Konsekvenser för enskilda och företag.....	250
12.4	Konsekvenser för den fria åsiktsbildningen	253

12.5	Övriga konsekvenser.....	254
13	Författningskommentar	255
13.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden	255
13.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	257
13.3	Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)	258
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:81.....	283
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:39.....	291
Bilaga 3	Frågeformulär 1.....	295
Bilaga 4	Frågeformulär 2.....	299
Bilaga 5	Frågeformulär 3.....	303

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå regler för ingripanden med hänsyn till Sveriges säkerhet mot sändningar av radio, tv och sökbar text-tv över satellit samt mot sändningar av radio, tv och sökbar text-tv som det krävs tillstånd för av Myndigheten för press, radio och tv, samtidigt som yttrande- och informationsfriheterna värnas. För de senare sändningsslagen har det ingått i uppdraget att analysera och föreslå om och i sådant fall när sådana tillstånd ska kunna återkallas på grund av yttrandefrihetsbrott.

När det gäller satellitsändningar av radio, tv och sökbar text-tv har utredningens uppdrag innefattat sändningar inom svensk jurisdiktion, inom en annan EES-stats jurisdiktion samt sändningar som kommer från tredjeland. Vidare har utredningen haft i uppdrag att föreslå regler för förfarandet vid ingripanden.

Utredningen har slutligen haft till uppgift att översiktligt kartlägga vilka möjligheter som finns inom andra EES-stater att ingripa mot satellitsändningar av radio och tv med hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Tillståndsplikt för satellitsändningar

I dag gäller inte någon tillståndsplikt för satellitsändningar av radio, tv eller sökbar text-tv. Leverantörer av dessa medietjänster som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696), RTL, är skyldiga att göra en anmälan för registrering till Myndigheten för press, radio och tv. Det är inte straffbart att utan föregående anmälan för registrering sända program som omfattas av anmälningsplikten. Ett sådant agerande kan dock leda till ingripande i form av föreläggande förenat med vite. Även vid överträdelse av de bestämmelser som gäller för program

som sänds över satellit är det möjligt att ingripa genom förelägganden som kan förenas med vite. Däremot är det inte möjligt att med tillämpning av radio- och tv-lagens regler hindra fortsatt sändning av program över satellit på grund av sändningsinnehållet.

Utredningen har övervägt olika alternativ för ingripanden mot satellitsändningar med hänsyn till Sveriges säkerhet. Utredningen anser att ett stärkt skydd för Sveriges säkerhet bör åstadkommas genom att det införs tillståndsplikt för satellitsändningar av radio, tv och sökbar text-tv. Därigenom blir reglerna för olika slags etersändningar mer enhetliga. Det blir därmed enklare att införa enhetliga regler till skydd för Sveriges säkerhet för sådana sändningar.

Utredningens förslag innebär att satellitsändningar av radio, tv och sökbar text-tv i stora drag inordnas under det system med tillstånd som i dag gäller för marksändningar där Myndigheten för press, radio och tv är tillståndsmyndighet. Tillståndsplikten föreslås gälla för tv-sändningar som förmedlas genom satellitupplänk belägen i Sverige eller satellitkapacitet som tillhör Sverige, om tv-sändningen kan tas emot i någon EES-stat. Kravet på tillstånd för att få sända tv över satellit föreslås gälla även för leverantörer av audiovisuella medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion. När det gäller satellitsändningar av text-tv som inte åtföljer en tv-sändning och radio föreslås att tillstånd ska gälla för sådana sändningar som kan tas emot i Sverige, om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet.

Tillstånd ska kunna förenas med villkor. På motsvarande sätt som gäller för tv-sändningar i marknätet ska dock programrelaterade regler och villkor inte gälla för tv-sändningar över satellit från leverantörer av medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion.

Återkallelse av sändningstillstånd

Återkallelse vid väsentlig överträdelse av regler och villkor

I likhet med vad som gäller för tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv i marknätet bör tillstånd att sända radio, tv eller sökbar text-tv över satellit få återkallas om tillståndshavaren väsentligen brutit mot bestämmelser som anges i 18 kap. 2 § första stycket 1 RTL eller väsentligen åsidosatt tillståndsvillkor. Vid programrelaterade överträdelser

som handlar om missbruk av yttrandefriheten prövas frågan om återkallelse av allmän domstol på talan av Justitiekanslern. För rättegången tillämpas bestämmelserna för yttrandefrihetsmål. Domstolen får besluta att domen ska gälla även för tiden innan den vinner laga kraft. I övriga fall prövas frågan om återkallelse av Myndigheten för press, radio och tv. Myndighetens beslut gäller omedelbart om inte något annat bestäms.

Yttrandefrihetsbrott som grund för återkallelse av tillstånd att sända radio över satellit samt tv och sökbar text-tv

Tillstånd att sända närradio eller kommersiell radio kan återkallas om en domstol har funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Det är den domstol som har beslutat i fråga om yttrandefrihetsbrott som beslutar om återkallelse av tillstånd i dessa fall. Motsvarande regler finns inte för tv och sökbar text-tv.

Bland yttrandefrihetsbrotten återfinns bl.a. landsförräderi, brott mot Sveriges säkerhet, högmålsbrott och brott mot allmän ordning. Utredningen anser att vissa av dessa yttrandefrihetsbrott är av sådant allvarligt slag att de i syfte att stärka skyddet för Sveriges säkerhet bör kunna leda till återkallelse av tillstånd som beviljats av Myndigheten för press, radio och tv avseende radiosändningar över satellit samt sändningar av tv och sökbar text-tv. Detta gäller följande yttrandefrihetsbrott:

- uppvigling,
- uppror,
- brott mot medborgerlig frihet,
- högförräderi,
- krigsanstiftan,
- spioneri,
- utlandsspioneri,
- obehörig befattning med hemlig uppgift,
- vårdslöshet med hemlig uppgift,
- landsförräderi eller landssvek,

- landsskadlig vårdslöshet,
- ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, och
- offentliggörandebrott bestående i att, när riket är i krig eller omedelbar krigsfara, offentliggöra en uppgift om förhållanden vars röjande enligt lag innefattar annat brott mot Sveriges säkerhet än de ovan nämnda.

Huvuddelen av de angivna yttrandefrihetsbrotten avser gärningar där det som rekvisit ingår att gärningen kan eller är ägnad att medföra fara eller skada för Sveriges säkerhet eller statsskick. Med hänsyn till Sveriges säkerhet bör dessa brott kunna utgöra grund för återkallelse av sändningstillstånd avseende tv och sökbar text-tv samt radio över satellit. Återkallelsegrunden bör vara tillämplig även om det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till de angivna yttrandefrihetsbrotten, i den mån dessa osjälvtändiga brottsformer är kriminaliserade.

De yttrandefrihetsbrott som inte bör kunna leda till återkallelse saknar enligt utredningens bedömning en tillräckligt stark koppling till Sveriges säkerhet. Det gäller t.ex. olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp, hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak. Det är på inget sätt uteslutet att sådana yttrandefrihetsbrott mot allmän ordning och allmän verksamhet i det enskilda fallet under vissa förhållanden kan anses utgöra hot mot Sveriges säkerhet. Utredningen anser dock att det av yttrandefrihetsrättsliga skäl, främst risken för omotiverad själv censur, bör dras en gräns vid de brott som mer direkt syftar till att skydda Sveriges säkerhet och statsskick samt grundläggande rättigheter.

Frågan om yttrandefrihetsbrott prövas av domstol. I sådana mål tillämpas bestämmelserna för yttrandefrihetsmål. Domstolen bör i samma mål som brottet prövas också pröva frågan om återkallelse av tillstånd.

Utredningens förslag innebär inte att en fällande dom avseende något av de yttrandefrihetsbrott som kan leda till återkallelse av sändningstillstånd ska leda till detta med automatik. Det måste i varje enskilt fall prövas om brottet kan anses innebära ett så allvarligt missbruk av yttrandefriheten att återkallelse bör ske. Vid den bedömningen ska både yttrandefrihetsgrundlagens instruktion och proportionalitetsbestämmelsen i 18 kap. 7 § RTL beaktas.

Domstolen föreslås få besluta att återkallelsen av tillståndet ska gälla även för tiden innan domen vinner laga kraft.

Ett flertal av de gärningar som kan utgöra yttrandefrihetsbrott torde kunna anses falla inom ramen för de områden som samordnas i AV-direktivet¹. Ingripande mot vidareändning av program från leverantörer av audiovisuella medietjänster under en annan EES-stats jurisdiktion får i sådana fall bara ske i enlighet med direktivets regler. Det innebär bl.a. att särskilda procedurregler måste följas och att kommissionen ska pröva om vidtagna åtgärder är förenliga med unionsrätten och, om så inte är fallet, kräva att åtgärderna skyndsamt avbryts. Dessa regler är svårförenliga med att frågan ska prövas av domstol som första instans.

Det åligger ursprungslandet att säkerställa att leverantörer av audiovisuella medietjänster under dess jurisdiktion följer landets nationella sändningsregler samt reglerna i AV-direktivet, även för gränsöverskridande sändningar. Om ursprungslandet inte uppfyller direktivets krav kan Sverige i sista hand lägga fram saken för kommissionen och därefter anhängiggöra talan om fördragsbrott i EU-domstolen.

Utredningen anser att skälen mot att införa yttrandefrihetsbrott som återkallelsegrund även för leverantörer av audiovisuella medietjänster under annan EES-stats jurisdiktion väger tyngre än skälen som talar för. Återkallelsegrunden föreslås därför inte gälla för dessa leverantörer.

En ny återkallelsegrund för vissa satellitsändningar

Reglerna om yttrandefrihetsbrott gäller inte för alla leverantörer av medietjänster som enligt radio- och tv-lagen står under svensk jurisdiktion. Så är fallet för bl.a. utländska programbolag som sänder program över satellit från Sverige som inte är avsedda att tas emot här. Om det i sändningarna förekommer brottsligt innehåll är vanliga straffrättsliga regler tillämpliga, men frågan om straffrättslig jurisdiktion kan innebära vissa svårigheter att få frågan prövad i Sverige.

För tv-sändningar av program från Sverige, som inte är avsedda att tas emot här, över satellit av utländska programbolag som inte är etablerade i någon EES-stat har det genom 5 kap. 14 § RTL införts

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster).

en särskild regel om att programmen inte får ha ett innehåll som uppmanar till terroristbrott, våld eller hat och som avses i bestämmelserna om olaga hot, uppvigling eller hets mot folkgrupp i brottsbalken eller i bestämmelsen om offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet i terroristbrottslagen (2022:666). Upprepade överträdelse av 5 kap. 14 § RTL kan beivras genom föreläggande som får förenas med vite.

Sändningar som strider mot 5 kap. 14 § RTL kan utgöra en fara för allmän ordning och säkerhet i den EES-stat som sändningen mottas i. Ett försämrat säkerhetsläge i EU påverkar även Sveriges säkerhet negativt. Utredningen föreslår därför att det bör införas en möjlighet att återkalla tillstånd för den leverantör av medietjänster som väsentligt brutit mot 5 kap. 14 § RTL. Väsentlighetsrekvisitet ska ha samma innebörd som vid återkallelse på grund av överträdelse av andra programrelaterade bestämmelser enligt 18 kap. 2 § första stycket 1 RTL.

Talan om återkallelse av tillstånd på grund av överträdelse av bestämmelsen får väckas av Justitiekanslern och prövas av allmän domstol. För rättegången tillämpas bestämmelserna för yttrandefrihetsmål.

Hinder mot att få ett nytt satellitsändningstillstånd efter återkallelse

För närradio gäller att det i beslut om återkallelse av tillstånd får bestämmas en tid av högst ett år inom vilken tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd. Om tillståndet återkallas på grund av yttrandefrihetsbrott får domstolen, om det finns synnerliga skäl, bestämma tiden till högst fem år.

Utredningen föreslår att en motsvarande regel införs för tillståndspliktiga sändningar över satellit. Den myndighet eller domstol som beslutar om återkallelse av ett tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller radio över satellit bör alltså få besluta att tillståndshavaren inom en viss tid inte ska få ett nytt tillstånd att sända över satellit.

Satellitsändningar från tredjeland utanför svensk och annan EES-stats jurisdiktion

Tredjelandssändningar av program över satellit som faller utanför svensk och annan EES-stats jurisdiktion omfattas inte av radio- och tv-lagen, men i viss utsträckning av yttrandefrihetsgrundlagen.

Grundlagens regler innebär bl.a. att det inte är tillåtet för myndigheter eller andra allmänna organ att på grund av innehållet i program förbjuda eller hindra innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot program. Innehav och användning av radioantennor eller mottagare kan inte förbjudas i syfte att hindra spridning eller mottagning av utländska program.

I avsaknad av internationella överenskommelser i ämnet torde det inte vara praktiskt möjligt för svenska myndigheter att ingripa mot leverantörer av medietjänster i tredjeland på grund av programinnehållet utan den statens medgivande, även om regler för dessa sändningar skulle införas i svensk rätt. Utredningen avstår därför från att lämna några förslag när det gäller ingripande mot satellitsändningar från tredjeland av radio, tv och sökbar text-tv.

Kommersiell radio och närradio

När det gäller kommersiell radio föreslår utredningen att i det ska tydliggöras att den domstol som beslutat i fråga om yttrandefrihetsbrott också beslutar om återkallelse på grund av yttrandefrihetsbrott. Vidare bör domstolen i sådana fall få förordna att beslutet om återkallelse ska gälla även för tiden innan domen vinner laga kraft. Det bör också tydliggöras att en tillståndshavare inte har rätt att återfå någon del av den sändningsavgift som har betalats om tillståndet återkallas på grund av yttrandefrihetsbrott.

När det gäller närradio bedömer utredningen att det inte behövs några nya regler om ingripande med hänsyn till Sveriges säkerhet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden¹ dels att 3 kap. 3 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 a §

För innehavare av tillstånd till sådana sändningar som anges i 4 kap. 2 § andra stycket radio- och tv-lagen (2010:696) gäller 1 och 2 §§ i den utsträckning som följer av 11 §.

3 §²

Varje sammanslutning som avser att sända ljudradio med stöd av 12 kap. radio- och tv-lagen (2010:696) ska utse en utgivare för programverksamheten. Detsamma gäller innehavare av

Varje sammanslutning som avser att sända ljudradio med stöd av 12 kap. radio- och tv-lagen (2010:696) ska utse en utgivare för programverksamheten. Detsamma gäller innehavare av

¹ Lagen omtryckt 2002:911.

² Senaste lydelse 2015:811.

tillstånd till sådana sändningar som anges i 4 kap. 13 § och 11 kap. 1 § *andra* stycket radio- och tv-lagen samt innehavare av tillstånd enligt 13 kap. samma lag. Sammanslutningen eller tillståndshavaren ska *till Myndigheten för press, radio och tv anmäla vem som är utgivare.*

Om den som är utsedd till utgivare inte längre är behörig eller hans eller hennes uppdrag upphör, ska sammanslutningen eller tillståndshavaren omedelbart utse en ny utgivare. *Denne* ska anmälas så som föreskrivs i första stycket.

tillstånd till sådana sändningar som anges i 4 kap. 13 § *första stycket* och 11 kap. 1 § *fjärde* stycket radio- och tv-lagen samt innehavare av tillstånd enligt 13 kap. samma lag. Sammanslutningen eller tillståndshavaren ska *anmäla vem som är utgivare till Myndigheten för press, radio och tv.*

Om den som är utsedd till utgivare inte längre är behörig eller hans eller hennes uppdrag upphör, ska sammanslutningen eller tillståndshavaren omedelbart utse en ny utgivare. *Denna* ska anmälas så som föreskrivs i första stycket.

För innehavare av tillstånd till sådana sändningar som anges i 4 kap. 2 § andra stycket radio- och tv-lagen som gäller under en begränsad tid om högst två veckor och för innehavare av tillstånd till sådana sändningar som anges i 11 kap. 1 § tredje stycket samma lag gäller vad som föreskrivs i 11 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 43 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

43 kap.

6 §

Sekretess gäller hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om

1. innehållet i en ännu inte meddelad dom eller i ett annat ännu inte meddelat beslut, och

2. vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut.

Vad som föreskrivs i första stycket om sekretess för innehållet i en dom eller ett beslut och för vad som har förekommit vid en överläggning inom stängda dörrar gäller också i fråga om en jurys svar på frågan *huruvida brott föreligger samt i fråga om juryns överläggning.*

Vad som föreskrivs i första stycket om sekretess för innehållet i en dom eller ett beslut och för vad som har förekommit vid en överläggning inom stängda dörrar gäller också i fråga om en jurys *överläggning och juryns svar på frågan om brott har begåtts och på frågor i mål enligt radio- och tv-lagen (2010:696).*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.3 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs i fråga om radio- och tv-lagen (2010:696)¹

dels att 16 kap. 7 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 16 kap. 7 § ska utgå,

dels att nuvarande 11 kap. 6 och 7 §§ ska betecknas 11 kap. 9 och 10 §§,

dels att 1 kap. 1, 3 och 5 §§, 2 kap. 1 §, 3 kap. 1 §, 4 kap. 1, 2, 5, 6, 13, 15 och 16 §§, 10 kap. 1 §, 11 kap. 1 och 4 §§, 13 kap. 20 §, 17 kap. 11 §, 18 kap. 1, 2, 5 och 7 §§, 19 kap. 1 §, 20 kap. 1 §, rubrikerna till 18 kap. och 19 kap. och rubrikerna närmast före 1 kap. 5 § 18 kap. 2 § och 20 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 11 kap. 2 § ska lyda ”Innebörden av ett tillstånd”,

dels att rubriken närmast före 11 kap. 6 § ska sättas närmast före 11 kap. 9 §,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 1 kap. 5 a §, 11 kap. 6–8 §§, 18 kap. 2 a och 2 b §§, och närmast före 1 kap. 5 a §, 11 kap. 6 och 8 §§ och 18 kap. 2 b § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

Denna lag innehåller bestämmelser om tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv videodelningsplattformar, ljudradiosändningar och beställradio enligt följande.

Övergripande bestämmelser

- Lagens innehåll och tillämpningsområde (1 kap.)
- Information och registrering (2 kap.)
- Definitioner (3 kap.)

¹ Senaste lydelse av

11 kap. 6 § 2023:275

11 kap. 7 § 2023:275

16 kap. 7 § 2015:808.

² Senaste lydelse 2020:875.

Tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv och videodelningsplattformar

- Krav på tillstånd (4 kap.)
- Innehållet i tv-sändningar, beställ-tv och sökbar text-tv (5 kap.)
- Produktplacering (6 kap.)
- Sponsring (7 kap.)
- Reklam och andra annonser m.m. (8 kap.)
- Vidaresändningar i kabelnät (9 kap.)
- Videodelningsplattformar (9 a kap.)

Ljudradiosändningar och beställradio

- Krav på tillstånd (10 kap.)
- Tillstånd att sända annan ljudradio än närradio och kommersiell radio (11 kap.)
- Tillstånd att sända närradio (12 kap.)
- Tillstånd att sända kommersiell radio (13 kap.)
- Innehållet i ljudradiosändningar och beställradio (14 kap.)
- Reklam, andra annonser och sponsring (15 kap.)

Gemensamma bestämmelser

- Granskning och tillsyn (16 kap.)
- Straff, särskild avgift och vite (17 kap.)
- Återkallelse av tillstånd (18 kap.)
- Handläggningen av mål om återkallelse, särskild avgift och vite m.m. (19 kap.)
- Överklagande (20 kap.)

3 §³

Lagen tillämpas på tv-sändningar och beställ-tv som kan tas emot i någon stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-stat), om leverantören av medietjänsten

1. är etablerad i Sverige enligt artikel 2.3 i AV-direktivet, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av AV-direktivet mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden,

2. varken uppfyller kriteriet under 1 eller är etablerad i någon annan EES-stat men använder sig av en satellitupplänk belägen i Sverige,

³ Senaste lydelse 2020:875.

3. inte uppfyller något av kriterierna under 1 och 2 men använder sig av en satellitkapacitet som tillhör Sverige, eller

4. inte uppfyller något av kriterierna under 1, 2 och 3 men är etablerad i Sverige enligt artiklarna 49–54 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Utöver det som föreskrivs i första stycket gäller 2 kap. 3 §, 4 kap. 1–7 §§, 9 § 1–3, 6–9 och 16 och 11–17 §§, 5 kap. 13 § och 16–20 kap. även den som står under en annan EES-stats jurisdiktion enligt artikel 2 i AV-direktivet, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2018/1808.

Utöver det som föreskrivs i första stycket gäller 2 kap. 3 §, 4 kap. 1–7 §§, 9 § 1–3, 6–9 och 16 och 11–17 §§, 5 kap. 13 § och, *med undantag för 18 kap. 2 § andra stycket*, 16–20 kap. även den som står under en annan EES-stats jurisdiktion enligt artikel 2 i AV-direktivet, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2018/1808.

Ljudradiosändningar över satellit Satellitradio

5 §⁴

Lagen gäller för sådana sändningar av ljudradio över satellit som kan tas emot i Sverige, om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet.

Lagen gäller för *satellitradio* som kan tas emot i Sverige, om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet.

Vissa sändningar av sökbar text-tv över satellit

5 a §

Lagen gäller för sökbar text-tv över satellit som inte åtföljer en tv-sändning och som kan tas emot i Sverige, om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen

⁴ Senaste lydelse 2012:702.

till satellit sker från en sändare här i landet.

2 kap.

1 §⁵

En leverantör av medietjänster ska tillhandahålla information enligt andra stycket, om leverantören

1. sänder tv eller sökbar text-tv,
2. sänder kommersiell radio,
3. sänder ljudradio där inget tillstånd krävs,
4. sänder ljudradio där regeringen meddelar tillstånd,
5. tillhandahåller beställ-tv, eller
6. tillhandahåller beställradio som finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.
3. sänder satellitradio,
4. sänder ljudradio där inget tillstånd krävs,
5. sänder ljudradio där regeringen meddelar tillstånd,
6. tillhandahåller beställ-tv, eller
7. tillhandahåller beställradio som finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Leverantören ska se till att mottagare av dess tjänster alltid och på ett enkelt sätt har tillgång till

1. namnet på leverantören,
2. den geografiska adress där leverantören är etablerad,
3. kontaktuppgifter, däribland leverantörens e-postadress och webbplats,
4. uppgifter om behörig tillsynsmyndighet, och
5. uppgifter om vem som är leverantörens ägare och om leverantörens ägarstruktur samt, i förekommande fall, ägarens organisationsnummer.

För leverantörer av beställ-tv och leverantörer av beställradio som finansieras med public service-avgift enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst gäller även 8 § lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster.

⁵ Senaste lydelse 2022:1669.

3 kap. 1 §⁶

I denna lag avses med

1. annonser: reklam och andra meddelanden som utan att vara reklam sänds på uppdrag av någon annan och som har till syfte att främja en sak eller en idé;

2. annonsering med delad skärm: sändning av en annons samtidigt med en annan sändning;

3. användargenererad video: en uppsättning rörliga bilder med eller utan ljud som utgör ett enskilt inslag som skapats av en användare och laddats upp på en videodelningsplattform av samma eller någon annan användare;

4. audiovisuellt kommersiellt meddelande: produktplacering, sponsring, reklam, försäljningsprogram eller liknande som åtföljer eller ingår i en användargenererad video eller ett tv-program;

5. beställradio: en tjänst där en leverantör av medietjänster i informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahåller allmänheten ljudradioprogram med hjälp av elektroniska kommunikationsnät

a) på begäran av användaren,

b) vid en tidpunkt som användaren väljer, och

c) från en katalog med program som leverantören har valt ut;

6. beställ-tv: en tjänst där en leverantör av medietjänster i informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahåller allmänheten tv-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät

a) på begäran av användaren,

b) vid en tidpunkt som användaren väljer, och

c) från en katalog med program som leverantören har valt ut;

7. försäljningsprogram: program där mottagare av programmet erbjuds att beställa varor och tjänster;

8. kommersiell radio: tillståndspliktiga ljudradiosändningar som

a) inte kräver tillstånd av regeringen,

b) inte endast får äga rum under en begränsad tid enligt

11 kap. 1 § *andra* stycket, eller

c) inte är närradio;

b) inte endast får äga rum under en begränsad tid enligt

11 kap. 1 § *fyjärde* stycket, eller

c) inte är närradio eller satellitradio;

⁶ Senaste lydelse 2020:875.

9. leverantör av medietjänster: den som
- har det redaktionella ansvaret för valet av innehåll i en ljudradio- eller tv-sändning, beställradio, beställ-tv eller sökbar text-tv, och
 - avgör hur innehållet struktureras;
10. leverantör av videodelningsplattform: den som tillhandahåller en videodelningsplattform;
11. ljudradiosändning: en sändning av ljudradioprogram med hjälp av elektroniska kommunikationsnät som
- en leverantör av medietjänster tillhandahåller,
 - är riktad till allmänheten, och
 - är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel;
12. närradio: lokala ljudradiosändningar för föreningslivet och registrerade trossamfund;
13. närradioförening: en sammanslutning av flera tillståndshavare i ett sändningsområde för gemensamma närradioändamål;
14. produktplacering: förekomsten i ett program eller i en användargenererad video av en vara, en tjänst eller ett varumärke, om detta sker i marknadsföringssyfte och mot betalning eller liknande ersättning till leverantören av medietjänsten eller videodelningsplattformen, eller till den som skapat eller laddat upp en användargenererad video på en videodelningsplattform, dock inte när varan eller tjänsten är av obetydligt värde och har tillhandahållits gratis;
15. programföretag: en leverantör av medietjänster som tillhandahåller ljudradiosändningar, tv-sändningar eller sökbar text-tv;
16. programtjänst: ett samlat utbud av ljudradio- eller tv-program eller sökbar text-tv som sänds under en gemensam beteckning;
17. reklam: varje form av meddelande
- som sänds antingen mot betalning eller liknande ersättning eller som utgör egenreklam, och
 - som syftar till att i näringsverksamhet marknadsföra varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen eller andra nyttigheter;
18. satellitradio:
ljudradiosändningar över satellit;
18. sponsring: bidrag som någon som inte tillhandahåller eller producerar ljudradio, beställradio, tv-sändning, beställ-tv, sökbar text-tv, videodelningsplattform eller användargenererad
19. sponsring: bidrag som någon som inte tillhandahåller eller producerar ljudradio, beställradio, tv-sändning, beställ-tv, sökbar text-tv, videodelningsplattform eller användargenererad

video ger för att finansiera dessa tjänster, program eller videor i syfte att främja bidragsgivarens namn, varumärke, anseende, verksamhet, produkt eller intresse;

19. sändning som är riktad till allmänheten: en sändning som samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den;

20. sökbar text-tv: en sändning via elektroniska kommunikationsnät som huvudsakligen består av text, grafik eller stillbilder, med eller utan ljud, som

a) en leverantör av medietjänster tillhandahåller,

b) är riktad till allmänheten,

c) är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel, och

d) låter användaren själv välja vilken del av innehållet som han eller hon vill ta del av och vid vilken tidpunkt det ska ske;

21. tv-program: program som huvudsakligen består av rörliga bilder med eller utan ljud som ingår i tv-sändning eller i beställ-tv;

22. tv-sändning: en sändning av eller att sända tv-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät där sändningen

a) tillhandahålls av en leverantör av medietjänster,

b) är riktad till allmänheten, och

c) är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel;

video ger för att finansiera dessa tjänster, program eller videor i syfte att främja bidragsgivarens namn, varumärke, anseende, verksamhet, produkt eller intresse;

20. sändning som är riktad till allmänheten: en sändning som samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den;

21. sökbar text-tv: en sändning via elektroniska kommunikationsnät som huvudsakligen består av text, grafik eller stillbilder, med eller utan ljud, som

a) en leverantör av medietjänster tillhandahåller,

b) är riktad till allmänheten,

c) är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel, och

d) låter användaren själv välja vilken del av innehållet som han eller hon vill ta del av och vid vilken tidpunkt det ska ske;

22. tv-program: program som huvudsakligen består av rörliga bilder med eller utan ljud som ingår i tv-sändning eller i beställ-tv;

23. tv-sändning: en sändning av eller att sända tv-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät där sändningen

a) tillhandahålls av en leverantör av medietjänster,

b) är riktad till allmänheten, och

c) är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel;

23. *videodelningsplattform*: en tjänst där tjänsten eller en väsentlig funktion i den som huvudsakligt syfte har att, med hjälp av elektroniska kommunikationsnät i informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahålla allmänheten användargenererade videor eller tv-program som leverantören av tjänsten organiserar men inte har redaktionellt ansvar för;

24. *virtuell annonsering*: sändning av meddelanden som på elektronisk väg fogas in i tv-bilden på fasta föremål, som normalt används för annonser, eller på marken där annonser kan placeras ut fysiskt.

24. *videodelningsplattform*: en tjänst där tjänsten eller en väsentlig funktion i den som huvudsakligt syfte har att, med hjälp av elektroniska kommunikationsnät i informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahålla allmänheten användargenererade videor eller tv-program som leverantören av tjänsten organiserar men inte har redaktionellt ansvar för;

25. *virtuell annonsering*: sändning av meddelanden som på elektronisk väg fogas in i tv-bilden på fasta föremål, som normalt används för annonser, eller på marken där annonser kan placeras ut fysiskt.

4 kap.

1 §

Regeringen beslutar vilket sändningsutrymme som i olika delar av landet får upplåtas för sådana tv-sändningar liksom sökbar text-tv som kräver tillstånd enligt *denna lag*.

Regeringen beslutar vilket sändningsutrymme som i olika delar av landet får upplåtas för sådana tv-sändningar liksom sökbar text-tv som kräver tillstånd enligt 2 § *första stycket*.

2 §⁷

För att sända tv och sökbar text-tv med användande av radiovågor krävs tillstånd enligt denna lag om sändningen sker på frekvenserna 87,5–108 megahertz, 174–240 megahertz eller 470–790 megahertz.

Utöver det som föreskrivs i första stycket krävs tillstånd enligt denna lag för att med användande av radiovågor sända

⁷ Senaste lydelse 2022:498.

1. tv och sökbar text-tv över satellit genom en satellitupplänk belägen i Sverige eller en satellitkapacitet som tillhör Sverige, och

2. sökbar text-tv över satellit som inte åtföljer en tv-sändning.

Andra stycket gäller inte för programföretag vars verksamhet finansieras med public serviceavgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Föreskrifter om tillstånd att använda radiosändare finns i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

5 §

Tillstånd att sända tv och sökbar text-tv får endast ges till ett programföretag som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela tillståndsperioden och som är berett att samverka med övriga tillståndshavare i tekniska frågor.

Tillstånd att sända tv och sökbar text-tv enligt 2 § första stycket får endast ges till ett programföretag som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela tillståndsperioden och som är berett att samverka med övriga tillståndshavare i tekniska frågor.

6 §

Vid fördelningen av tillstånd att sända tv och sökbar text-tv ska det särskilt beaktas att sändningsutrymmet ska kunna tas i anspråk

1. för olika programtjänster så att sändningarna kommer att tillgodose olika intressen och smakriktningar,

2. för såväl nationella som lokala och regionala programtjänster, och

3. av flera av varandra oberoende programföretag.

13 §⁸

Föreskrifterna i 5 och 6 §§ behöver inte tillämpas om tillståndet att sända tv och sökbar text-tv gäller under en begränsad tid om högst två veckor.

Myndigheten för press, radio och tv får besluta att 5–8 kap. inte ska tillämpas på sändningar som avses i första stycket.

Föreskrifterna i 5 och 6 §§ behöver inte tillämpas om tillståndet att sända tv och sökbar text-tv *enligt 2 § första stycket* gäller under en begränsad tid om högst två veckor.

Myndigheten för press, radio och tv får besluta att 5–8 kap. inte ska tillämpas på sändningar *enligt tillstånd som gäller under en begränsad tid om högst två veckor*.

15 §⁹

Ett tillstånd att sända tv och sökbar text-tv får överlåtas om Myndigheten för press, radio och tv medger det. *Sådant medgivande får bara lämnas om*

1. förvärvaren uppfyller förutsättningarna i 5 §,
2. överlåtelsen inte för med sig att ägarkoncentrationen bland dem som har tillstånd att sända tv och sökbar text-tv ökar i mer än begränsad omfattning, och
3. överlåtelsen inte medför en påtaglig minskning av mångfalden i utbudet av *tillståndspliktiga programtjänster*.

En överlåtelse som inte medges är utan verkan.

Ett tillstånd att sända tv och sökbar text-tv får överlåtas om Myndigheten för press, radio och tv medger det. *För överlåtelse av ett tillstånd enligt 2 § första stycket får sådant medgivande bara lämnas om*

2. överlåtelsen inte för med sig att ägarkoncentrationen bland dem som har tillstånd att sända tv och sökbar text-tv *enligt 2 § första stycket* ökar i mer än begränsad omfattning, och
3. överlåtelsen inte medför en påtaglig minskning av mångfalden i utbudet av *programtjänster som är tillståndspliktiga enligt 2 § första stycket*.

⁸ Senaste lydelse 2015:808.

⁹ Senaste lydelse 2015:808.

16 §¹⁰

Den som förvärvar ett tillstånd övertar överlåtarens rättigheter och skyldigheter enligt denna lag.

Den som förvärvar ett tillstånd övertar överlåtarens rättigheter och skyldigheter enligt denna lag *för tiden efter beslutet om medgivande.*

Om ett föreläggande enligt 17 kap. 11 och 13 §§ har meddelats mot den tidigare innehavaren, gäller föreläggandet även mot den nya innehavaren. Myndigheten för press, radio och tv ska i samband med att den medger överlåtelsen underrätta den nya innehavaren om detta. Om den nya innehavaren inte har underrättats gäller inte föreläggandet. Ett vite som föreläggandet har förenats med gäller inte mot den nya innehavaren.

10 kap.

1 §¹¹

För att sända ljudradio med användning av radiovågor krävs tillstånd enligt denna lag om

1. sändningen sker på sådana frekvenser under 30 megahertz som enligt för Sverige bindande internationella överenskommelser är avsedda för rundradio-sändningar, *eller*

2. sändningen sker på frekvenserna 87,5–108 megahertz, 174–240 megahertz eller 470–790 megahertz.

1. sändningen sker på sådana frekvenser under 30 megahertz som enligt för Sverige bindande internationella överenskommelser är avsedda för rundradio-sändningar,

2. sändningen sker på frekvenserna 87,5–108 megahertz, 174–240 megahertz eller 470–790 megahertz, *eller*

3. sändningen är satellitradio.

Första stycket 3 gäller inte för programföretag vars verksamhet finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

¹⁰ Senaste lydelse 2015:808.

¹¹ Senaste lydelse 2012:702.

11 kap.

1 §¹²

Tillstånd att sända ljudradio meddelas av regeringen om sändningsverksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Regeringen meddelar också tillstånd att sända ljudradio till utlandet.

Regeringen får besluta att 14 och 15 kap. inte ska tillämpas på sändningar till utlandet som sker med stöd av tillståndet.

Regeringen ger tillstånd att sända ljudradio om sändningsverksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Regeringen meddelar också tillstånd att sända ljudradio till utlandet.

Myndigheten för press, radio och tv ger tillstånd att sända satellitradio. Om tillståndet gäller under en begränsad tid om högst två veckor får myndigheten besluta att 14 och 15 kap. inte ska tillämpas på sändningar som sker med stöd av tillståndet.

Myndigheten för press, radio och tv får ge tillstånd att under en begränsad tid om högst två veckor sända ljudradio som inte är närradio eller kommersiell radio. Myndigheten får besluta att 14 och 15 kap. inte ska tillämpas på sändningar som sker med stöd av tillståndet.

Utöver vad som följer av tredje stycket ger Myndigheten för press, radio och tv tillstånd att under en begränsad tid om högst två veckor sända ljudradio som inte är närradio eller kommersiell radio. Myndigheten får besluta att 14 och 15 kap. inte ska tillämpas på sändningar som sker med stöd av tillståndet.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen ge tillstånd att sända ljudradio i lokala sändningar som inte uppfyller kraven för närradio eller kommersiell radio.

¹² Senaste lydelse 2018:1895.

4 §¹³

Ett tillstånd som beviljats av regeringen att sända ljudradio ska gälla i åtta år om sändningsverksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Ett tillstånd som beviljats av regeringen att sända ljudradio i andra fall än som anges i första stycket ska gälla för en viss tid som bestäms av regeringen.

Ett tillstånd som *har* beviljats av regeringen att sända ljudradio ska gälla i åtta år om sändningsverksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Ett tillstånd som *har* beviljats av regeringen att sända ljudradio i andra fall än som anges i första stycket ska gälla för en viss tid som bestäms av regeringen.

Ett tillstånd som har beviljats av Myndigheten för press, radio och tv att sända satellitradio ska gälla i åtta år. Om det finns särskilda skäl, får myndigheten besluta att ett tillstånd ska gälla för kortare tid. Giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden.

Överlåtelse av tillstånd

6 §

Ett tillstånd att sända satellitradio får överlåtas om Myndigheten för press, radio och tv medger det. En överlåtelse som inte medges är utan verkan.

7 §

Den som förvärvar ett tillstånd övertar överlåtarens rättigheter och skyldigheter enligt denna lag för tiden efter beslutet om medgivande.

¹³ Senaste lydelse 2018:1895.

Om ett föreläggande enligt 17 kap. 11 § 3 eller 8 har meddelats mot den tidigare innehavaren, gäller föreläggandet även mot den nya innehavaren. Myndigheten för press, radio och tv ska i samband med att den medger överlåtelsen underrätta den nya innehavaren om detta. Om den nya innehavaren inte har underrättats gäller inte föreläggandet. Ett vite som föreläggandet har förenats med gäller inte mot den nya innehavaren.

Avgifter

8 §

Myndigheten för press, radio och tv får ta ut en avgift av den som hos myndigheten ansöker om tillstånd att sända satellitradio eller om medgivande till överlåtelse av ett sådant tillstånd.

Avgiften ska motsvara myndighetens kostnader för handläggningen av ärendena.

13 kap.

20 §¹⁴

En tillståndshavare som överlåter sitt tillstånd har inte rätt att återfå någon del av den sändningsavgift som har betalats. Detsamma gäller om ett tillstånd

1. återkallas på begäran av tillståndshavaren enligt 31 §,
2. upphör att gälla enligt 32 § till följd av att tillståndshavaren försätts i konkurs, träder i likvidation eller avlider, eller
3. återkallas *av Myndigheten för press, radio och tv* enligt 18 kap. 5 §.

¹⁴ Senaste lydelse 2015:808.

17 kap.**11 §¹⁵**

Om de bestämmelser som räknas upp i denna paragraf eller beslut som fattats med stöd av bestämmelserna inte följs får de förelägganden som behövs i enskilda fall beslutas för att bestämmelserna eller besluten ska följas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Detta gäller bestämmelser om

1. anmälningsskyldighet (2 kap. 2 och 4 §§),
2. varning (5 kap. 3 §),
3. tillståndsvillkor enligt 4 kap. 9 § 1–4, 6–9 och 16, 11 kap. 3 § andra stycket 1–3, 5–8 och 16 och 13 kap. 9 § 1–3,
4. beteckningar (5 kap. 11 § och 14 kap. 7 §),
5. sändningsplikt eller skyldighet att tillhandahålla kanal för lokala kabelsändarorganisationer (9 kap. 1–3 och 5 §§),
6. närradiosändningars innehåll (14 kap. 4 §),
7. skyldighet att lämna vissa upplysningar till Myndigheten för press, radio och tv (16 kap. 5–8 §§),
7. skyldighet att lämna vissa upplysningar till Myndigheten för press, radio och tv (16 kap. 5–6 a och 8 §§),
8. skyldighet att lämna upplysningar enligt 16 kap. 9 §,
9. skyldighet att lämna upplysningar till Myndigheten för press, radio och tv enligt 16 kap. 10 §,
10. skyldighet att lämna inspelning enligt 16 kap. 11 §, eller
11. skyldighet att årligen redovisa till Myndigheten för press, radio och tv enligt 16 kap. 12 §.

Föreläggande enligt första stycket 2, 4, 6, 8 eller 9 får beslutas av granskningsnämnden för radio och tv. Föreläggande enligt första stycket 1, 3, 5, 7 eller 8–11 får beslutas av Myndigheten för press, radio och tv.

Föreläggande enligt första stycket 8 eller 10 får även beslutas av Konsumentombudsmannen.

¹⁵ Senaste lydelse 2020:875.

Återkallelse av tillstånd

18 kap.

Återkallelse och ändring av tillstånd

1 §¹⁶

Ett tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller ljudradio ska återkallas på begäran av tillståndshavaren. Ett tillstånd får också återkallas enligt 2–5 och 7 §§ eller ändras enligt 2 och 7 §§.

Ett tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller ljudradio ska återkallas på begäran av tillståndshavaren. Ett tillstånd får också återkallas enligt 2, 2 a, 3–5 och 7 §§ eller ändras enligt 2 b och 7 §§.

Återkallelse och ändring av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio

Återkallelse av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv, satellitradio eller tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio

2 §¹⁷

Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv eller ett tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio får återkallas om

1. tillståndshavaren väsentligt brutit mot 5 kap. 1, 2, 4–6 och 12 §§, eller 14 kap. 1–3 §§, eller

2. ett tillståndsvillkor enligt 4 § är åsidosatts på ett väsentligt sätt.

Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv eller ett tillstånd som getts av regeringen att sända ljudradio får ändras till att avse annat sändningsutrymme, om

1. förändringar inom radiotekniken eller ändringar i radio-

Ett tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller *satellitradio* eller ett tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio får återkallas om

1. tillståndshavaren väsentligt brutit mot 5 kap. 1, 2, 4–6, 12 och 14 §§, eller 14 kap. 1–3 §§, eller

kap. 8–11 §§ eller 11 kap. 3 § har

Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv som lämnats av Myndigheten för press, radio och tv eller ett tillstånd att sända satellitradio får återkallas om en domstol har funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott, motsva-

¹⁶ Senaste lydelse 2012:702.

¹⁷ Senaste lydelse 2022:460.

användningen på grund av internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till eller bestämmelser antagna med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt medför att ett nytt tillstånd med samma villkor inte skulle kunna medges, eller

2. det är nödvändigt för att ge utrymme för ytterligare sändningar.

rande 7 kap. 5, 10–19 § eller 20 § 3 tryckfrihetsförordningen, som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Den domstol som har fattat ett beslut om yttrandefrihetsbrott beslutar också i fråga om återkallelse av tillståndet på denna grund. Domstolen får besluta att beslutet ska gälla även för tiden innan domen vinner laga kraft.

2 a §

I beslut om återkallelse av ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv som avses i 4 kap. 2 § andra stycket eller av ett tillstånd att sända satellitradio får det bestämmas en tid av högst ett år inom vilken tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv över satellit eller satellitradio.

Vid återkallelse av tillstånd som avses i första stycket i fall som avses i 2 § andra stycket får den domstolen besluta att tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv över satellit eller satellitradio inom en tid av högst ett år eller, om det finns synnerliga skäl, högst fem år. Detta gäller även om den som hade tillståndet när yttrandefrihetsbrottet begicks inte har ett sådant tillstånd vid tiden för domen.

Ändring av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller av tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio

2 b §

Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv enligt 4 kap. 2 § första stycket eller ett tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio får ändras till att avse annat sändningsutrymme, om

1. förändringar inom radiotekniken eller ändringar i radioanvändningen på grund av internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till eller bestämmelser antagna med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt medför att ett nytt tillstånd med samma villkor inte skulle kunna medges, eller

2. det är nödvändigt för att ge utrymme för ytterligare sändningar.

5 §¹⁸

Tillstånd att sända kommersiell radio får återkallas om

1. tillståndshavaren inte inlett sändningsverksamheten inom sex månader efter tillståndets början,

2. tillståndshavaren inte utnyttjat rätten att sända eller sänt endast i obetydlig omfattning under en sammanhängande tid av minst fyra veckor,

3. tillståndshavaren väsentligt brutit mot 14 kap. 2 §,

4. domstol har funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten, eller

Ett tillstånd att sända kommersiell radio får återkallas om

4. ett tillståndsvillkor enligt 13 kap. 27 § första stycket 3 har åsidosatts på ett väsentligt sätt, eller

¹⁸ Senaste lydelse 2022:460.

5. ett tillståndsvillkor enligt 13 kap. 27 § första stycket 3 har åsidosatts på ett väsentligt sätt. 5. en domstol har funnit att ett program har innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten.

Förfogar en fysisk eller juridisk person, utan tillåtelse från Myndigheten för press, radio och tv, över mer än ett tillstånd för analog kommersiell radio i ett sändningsområde, och finns det skäl att anta att förfogandet kan inverka menligt på konkurrensen, får det eller de tillstånd återkallas som har lämnats efter det första tillståndet.

Har Myndigheten för press, radio och tv medgett överlåtelse trots att tillståndshavaren redan förfogar över tillstånd att sända analog kommersiell radio i samma sändningsområde, och finns det skäl att anta att överlåtelsen kan inverka menligt på konkurrensen, får tillståndet återkallas endast om beslutet om överlåtelsen grundats på felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren. Återkallelsen ska då avse det eller de tillstånd som överlåtits.

Om staten, regioner eller kommuner innehar ett tillstånd att sända kommersiell radio på det sätt som anges i 13 kap. 4 § andra stycket ska Myndigheten för press, radio och tv återkalla det tillståndet.

I fall som avses i första stycket 5 är det den domstol som har fattat beslutet om yttrandefrihetsbrott som beslutar om återkallelse av tillståndet. Domstolen får besluta att beslutet ska gälla även för tiden innan domen vinner laga kraft.

7 §¹⁹

Beslut om återkallelse av tillstånd enligt 2–4 §§ och 5 § första och fjärde styckena får fattas endast om det *i* betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande.

Beslut om återkallelse av tillstånd enligt 2, 2 a, 3 och 4 §§ och 5 § första och fjärde styckena får fattas endast om det *med* betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande.

Beslut om återkallelse av tillstånd enligt 5 § andra och tredje styckena får fattas endast om åtgärden står i rimlig proportion till möjligheterna att främja konkurrens och mångfald i sändningsområdet.

¹⁹ Senaste lydelse 2017:569.

Beslut om ändring av tillstånd enligt 2 § *andra stycket* 2 får fattas endast om tillståndshavarens rätt enligt 4 kap. 4 § kan tillvaratas.

Beslut om ändring av tillstånd enligt 2 *b* § 2 får fattas endast om tillståndshavarens rätt enligt 4 kap. 4 § kan tillvaratas.

19 kap.

Handläggningen av mål om återkallelse, särskild avgift och vite m.m.

Handläggningen av mål om återkallelse, *ändring*, särskild avgift och vite

1 §²⁰

Mål om återkallelse av tillstånd på grund av överträdelse av villkor som meddelats med stöd av 4 kap. 8 §, 9 § 10–12, 11 kap. 3 § första stycket eller andra stycket 9–12 och om överträdelse av 5 kap. 1, 2 *och* 4 §§ eller 14 kap. 1 § ska på talan av Justitiekanslern prövas av allmän domstol.

Mål om återkallelse av tillstånd på grund av överträdelse av villkor som meddelats med stöd av 4 kap. 8 §, 9 § 10–12, 11 kap. 3 § första stycket eller andra stycket 9–12 och om överträdelse av 5 kap. 1, 2, 4 *och* 14 §§ eller 14 kap. 1 § ska på talan av Justitiekanslern prövas av allmän domstol.

I övriga fall prövas ärenden om återkallelse av tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv.

Ärenden om ändring av tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv eller tillstånd som meddelats av regeringen att sända ljudradio prövas av den som meddelat tillståndet.

20 kap.

Beslut om tv-sändningar, sökbar text-tv och närradio

Beslut om tv-sändningar, sökbar text-tv, *satellitradio* och närradio

1 §²¹

Beslut enligt denna lag av Myndigheten för press, radio och tv får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om det gäller

1. tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller närradio,

1. tillstånd att sända tv, sökbar text-tv, *satellitradio* eller närradio,

²⁰ Senaste lydelse 2015:808.

²¹ Senaste lydelse 2015:808.

2. fördelning av sändningstid i närradion,
3. ändring eller återkallelse av tillstånd, eller
4. beslut att inte medge över- 4. beslut att inte medge över-
låtelse av tillstånd att sända tv låtelse av tillstånd att sända tv,
eller sökbar text-tv. sökbar text-tv eller satellitradio.

Beslut som avses i första stycket gäller omedelbart, om inte något annat bestäms.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Leverantörer av medietjänster som före ikraftträdandet påbörjar sändning av radio, tv eller sökbar text-tv över satellit som omfattas av 4 kap. 2 § andra stycket eller 10 kap. 1 § första stycket 3 ska senast den 1 mars 2025 ansöka om tillstånd för att få fortsätta bedriva verksamheten. Påbörjad verksamhet utan tillstånd får endast bedrivas vidare fram till dess att ett slutligt beslut i ärendet fått laga kraft.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens direktiv bifogas betänkandet som *bilaga 1* och *bilaga 2*. Utredningens uppdrag – att föreslå regler för ingripanden mot sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv med hänsyn till Sveriges säkerhet – kan beskrivas på följande sätt.

Utredningen har haft i uppdrag att, mot bakgrund av det ändrade och försämrade säkerhetsläget i Sveriges närområde och i Europa, 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, inom annan EES-stats jurisdiktion eller som kommer från tredjeland. I uppdraget har ingått att föreslå regler för förfarandet vid sådana ingripanden.

Utredningens uppdrag har vidare varit att översiktligt kartlägga vilka möjligheter som finns i andra EES-stater att ingripa mot satellitsändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv med hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Genom tilläggsdirektiv har utredningen getts i uppdrag att föreslå när och på vilket sätt ingripanden med hänsyn till Sveriges säkerhet ska kunna göras mot sändningar av radio, tv och sökbar text-tv som det krävs tillstånd för av Myndigheten för press, radio och tv samt att analysera och föreslå om och i så fall när ett sådant tillstånd som avser tv och sökbar text-tv ska kunna återkallas på grund av yttrandefrihetsbrott. Vid uppdragets genomförande har det ålegat utredningen att beakta de remissvar över promemorian Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ds 2022:20) som kommit in till Regeringskansliet.

Det har inte ingått i uppdraget att lämna förslag för sändningsverksamhet som finansieras med public service-avgift enligt lagen

(2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst eller att föreslå ändringar i grundlag.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har bedrivit sitt arbete i nära samarbete med de experter som varit knutna till kommittén. Det första mötet hölls i oktober 2022 och därefter har åtta expertmöten hållits. Inhämtande av relevanta upplysningar från Justitiekanslern och Myndigheten för press, radio och tv har i allt väsentligt skett genom utredningens experter. Sekretariatet har vidare besökt och haft andra särskilda möten och kontakter med Myndigheten för psykologiskt försvar, Post- och telestyrelsen samt Rymdstyrelsen. Sekretariatet har vidare haft kontakter med företrädare för distributörer och leverantörer av medietjänster.

Utredningen har hållit en hearing till vilken bl.a. distributörer och leverantörer av medietjänster bjudits in och där aktörerna beretts tillfälle att lämna synpunkter på utredningens uppdrag. Inbjudan skickades till 49 aktörer. Vid hearingen närvarande representanter för Journalistförbundet, SES Astra AB, Sverigefinska Riksförbundet, TV4 Media AB, Publicistklubben, Teracom AB, Öppna kanalen Höglandet och Kristen TV i Sverige.

Myndigheten för press, radio och tv har bistått utredningen i den del som rör kartläggningen av vilka möjligheter som finns i andra EES-stater att ingripa mot satellitsändningar av radio och tv med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Utredningen tog fram ett frågeformulär, se *bilaga 3–5*, som med hjälp av myndigheten över-sändes till EES-staternas behöriga mediemyndigheter och till The Office of Communications i Storbritannien.

3 Yttrandefrihetsgrundlagen

3.1 Inledning

I detta avsnitt redogörs för yttrandefrihetsgrundlagens, YGL, tillämpningsområde, främst gällande sändningar av radio- och tv-program, och grundprinciper. Därutöver redogörs särskilt för yttrandefrihetsbrotten.

Enligt 2 kap. regeringsformen, RF, tillförsäkras var och en, gentemot det allmänna, vissa grundläggande fri- och rättigheter, däribland yttrandefrihet och informationsfrihet. Av bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket RF framgår att det finns ett viktigt undantag från regeringsformens regelsystem. Där anges att beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt i tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen, TF, och yttrandefrihetsgrundlagen. Yttrandefriheten i de här fallen regleras alltså i dessa grundlagar och inte i regeringsformen.

Yttrandefrihetsgrundlagen utgör ett detaljerat skyddssystem för yttrandefriheten i vissa utpekade medieformer. Grundlagens skydd är utformat med ledning av samma grundprinciper som tryckfrihetsförordningen bygger på. En viktig komponent i skyddet är att inga andra begränsningar i yttrandefriheten får göras än de som följer av grundlagen. Ytterligare begränsningar förutsätter alltså grundlagsändring. Det här innebär en tydlig skillnad mot regleringen i regeringsformen, enligt vilken yttrandefriheten kan inskränkas genom vanlig lag om det sker inom de ramar som anges i 2 kap. 20–23 och 25 §§. Regeringsformens skydd för bl.a. yttrande- och informationsfriheterna beskrivs översiktligt i kapitel 4.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kompletteras av lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, tillämpnings-

lagen. I den lagen finns bestämmelser om tillämpningen av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Yttrandefriheten skyddas även enligt Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, se avsnitt 5.3 och 5.4.2.

3.2 Yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde

3.2.1 Formella krav

Tillämpningsområdet för yttrandefrihetsgrundlagen bestäms utifrån vissa formella, materiella och territoriella krav.

Den särskilda grundlagsregleringen av yttrandefriheten har konstruerats så att den bara omfattar vissa kommunikationstekniker. Skyddsmetoden har sitt ursprung i skyddet för tryckta skrifter och innebär att yttrandets innehåll som huvudregel inte är avgörande för grundlagens tillämplighet. I yttrandefrihetsgrundlagen pekas två huvudsakliga förmedlingssätt ut; tekniska upptagningar och kommunikation via elektromagnetiska vågor. Det senare omfattar ljudradio, tv och andra sådana överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor samt vissa överföringar av information ur databaser, t.ex. innehåll som tillhandahålls i digital form på vissa webbplatser. Bland överföringarna skiljer yttrandefrihetsgrundlagen mellan sändningar och tillhandahållanden på särskild begäran. I det följande redovisas vad som gäller för sändningar av ljudradio, tv och andra sådana överföringar, om inte annat uttryckligen anges.

Ett annat grundläggande villkor för skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen är att det uppställs ett krav på spridning. Det här kravet vilar på tanken att den särskilda yttrandefrihetsregleringen ska skydda friheten att sprida yttranden till allmänheten.

När det gäller överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor har begreppet program en särskild betydelse. Yttrandefrihetsgrundlagen är som huvudregel tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 3 § första stycket). Det betyder att sändningen ska vara riktad till alla som önskar ta emot den. Det ska inte krävas någon särskild begäran från mottagaren. Överföringen startas av sändaren och mottagaren är bara aktiv genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal (SOU 2004:114 s. 69).

Bestämmelsen om sändning av program omfattar i första hand traditionella ljudradio- och tv-sändningar, s.k. linjär radio och tv, där sändningen startar och slutar vid en given tidpunkt som den som sänder bestämmer.

3.2.2 Materiella krav

För att skyddet enligt yttrandefrihetsgrundlagen ska tillämpas är det inte tillräckligt att de formella kraven har tillgodosetts, dvs. att viss teknik har använts och att det aktuella massmediet spritts. Det finns nämligen vissa ytterligare förutsättningar som ska vara uppfyllda. Dessa tar sikte på yttranden innehåll och kommer till uttryck i flera undantag från grundlagens tillämpningsområde.

Undantagen är av två slag. Det finns för det första ett antal undantag som uttryckligen har skrivits in i yttrandefrihetsgrundlagen. För det andra finns det oskrivna undantag som har sin grund främst i en tolkning av grundlagens innebörd och syfte.

Det bör påpekas att de materiella undantagen som regel inte innebär att yttrandefrihetsgrundlagen undantas helt. Ofta kan resultatet bli att vissa delar av grundlagen inte tillämpas (t.ex. de straffrättsliga aspekterna) medan de fortfarande gäller i andra avseenden (t.ex. i fråga om censurförbud och förbud mot andra hindrande åtgärder).

Uttryckliga undantag

I 1 kap. 17–20 §§ YGL finns ett antal undantag från grundlagens tillämpningsområde, s.k. delegationsbestämmelser. Det handlar om begränsningar av yttrandefriheten inom vissa områden där behovet av grundlagsskydd har ansetts vara mindre. På dessa områden har grundlagsstiftaren delegerat till lagstiftaren att reglera yttrandefriheten i vanlig lag.

Av delegationsbestämmelsen i 1 kap. 17 § YGL följer att det i lag får meddelas föreskrifter om sändningar av program som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och program som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Sådana föreskrifter får dock inte gälla det som sägs i grundlagens 1 kap. 10–13 §§, dvs. meddelar- och anskaffarfrihet samt censurförbud och förbud mot andra hindrande åtgärder. Ett exempel på en sådan

föreskrift återfinns i 3 kap. 11 § andra stycket tillämpningslagen, som gäller för program som förmedlas genom satellitsändningar som utgår från Sverige och sänds av andra än svenska programföretag och inte är avsedda att tas emot i Sverige. För sådana program tillämpas inte några andra föreskrifter i yttrandefrihetsgrundlagen än 1 kap. 10–13 §§.

För program gäller vad som sägs i delegationsbestämmelserna i 1 kap. 11 och 12 §§ TF om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation, tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter samt förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar (1 kap. 18 § YGL).

Genom 1 kap. 19 § YGL ges lagstiftaren möjlighet att meddela föreskrifter om förbud eller villkor när det gäller bl.a. kommersiell reklam och sponsring.

Det finns även ett antal andra uttryckliga undantag från grundlagsskyddet. Yttrandefrihetsgrundlagen är inte tillämplig på pornografiska bilder av personer vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som är under 18 år (1 kap. 21 §). Barnpornografi faller alltså under vanlig lag. Vidare gäller, något förenklat, att viss hantering av pornografiska eller förråande bilder med mera bestraffas enligt vanlig lag även om de förekommer i grundlagsskyddade medier. Här kan nämnas bestämmelserna i brottsbalken, BrB, om otillåten utlämning av teknisk upptagning (16 kap. 10 d §), otillåtet förfarande med pornografisk bild (16 kap. 11 §) och förledande av ungdom (16 kap. 12 §). I lag kan det också meddelas föreskrifter om spridning av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar (3 kap. 9 § YGL). Sådan reglering återfinns i lagen (2016:319) om skydd för geografisk information.

Brott som begås av en meddelare eller anskaffare av uppgifter bestraffas inte enligt yttrandefrihetsgrundlagen utan i stället enligt brottsbalken (5 kap. 4 § YGL). Meddelar- och anskaffarfriheterna beskrivs närmare i avsnitt 3.3.4.

I fråga om brott görs det undantag även för annonser och liknande där det inte av innehållet omedelbart framgår att meddelandet är straffbart (5 kap. 3 § YGL). Sådana publiceringar kan bestraffas enligt vanlig lag.

Vidare finns det undantag som tar sikte på yttranden i program som består i ”direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten”. Av 1 kap. 16 § YGL följer bl.a. att brottsbalken ska tillämpas vid straffrättsliga ingripanden mot sådana yttranden.

Undantag utifrån en tolkning av innebörden och syftet med yttrandefriheten

Som har framgått ovan bestäms det materiella tillämpningsområdet inte enbart med utgångspunkt i de uttryckliga undantagen i yttrandefrihetsgrundlagen utan även efter en tolkning av grundlagens innebörd och syfte. En sådan tolkning blir framför allt aktuell på straffrättens område och i fråga om kommersiell reklam.

På dessa områden finns det viktiga undantag som följer av en tolkning utifrån innebörden och syftet med det särskilda grundlagsskyddet för yttrandefriheten enligt 1 kap. 1 § YGL. Där anges att grundlagen innebär en frihet för var och en att i de skyddade medierna uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Vidare anges att och yttrandefriheten syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

Med utgångspunkt i denna bestämmelse går det – enligt det rådande synsättet – att fastställa vilket bruk av yttrandefriheten som yttrandefrihetsgrundlagen är tänkt att omfatta. Om ett visst yttrande inte omfattas av grundlagens innebörd och syfte blir inte yttrandefrihetsgrundlagen tillämplig. Yttrandet ligger då utanför det materiella tillämpningsområdet. Det kan t.ex. bli fallet om ett grundlagsskyddat medium används för att begå bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri eller något liknande brott. Gärningar av det slaget prövas enligt brottsbalken.

Synsättet att yttrandefrihetens ändamål medför vissa undantag från det materiella tillämpningsområdet får även betydelse på området för kommersiell marknadsföring. Det brukar anses att marknadsföring i kommersiell verksamhet som har ett kommersiellt syfte och som har rent kommersiella förhållanden till föremål faller utanför det materiella tillämpningsområdet (jfr rättsfallen NJA 2001 s. 319 och NJA 2007 s. 142). Det här medför att rent kommersiell reklam

i grundlagsskyddade medier underkastas bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486) om god marknadsföringssed.

Läget blir annorlunda för det bruk av de grundlagsskyddade medierna som faller inom det materiella tillämpningsområdet. I vissa situationer anses en sådan användning vara ett missbruk av yttrandefriheten. Det gäller t.ex. för de fallen som är yttrandefrihetsbrott enligt brottskatalogen i yttrandefrihetsgrundlagen. Andra yttranden som faller inom det materiella tillämpningsområdet kan inte bestraffas. Det skulle stå i strid med exklusivitetsprincipen (jfr bl.a. rättsfallet NJA 1999 s. 275 och SOU 2001:28 s. 405–407).

3.2.3 Territoriella krav

Det yttrandefrihetsrättsliga systemet gäller fullt ut för program som utgår från Sverige om de formella och materiella kraven är uppfyllda. Detsamma gäller för program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. Från och med den 1 januari 2023 gäller vidare att program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning som utgår från utlandet anses utgå från Sverige, om programmen huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet och vidare sänds här samtidigt och oförändrat (1 kap. 3 § YGL).

För att avgöra om ett tv-program huvudsakligen är avsett att tas emot i Sverige ska det göras en helhetsbedömning. Vid en sådan bedömning kan det exempelvis vägas in om programmet är på svenska, om det riktar sig mot en svensk publik eller har svenska medverkande, om det är inspelat eller producerat här eller om det avser förhållanden i Sverige. Det krävs en tydlig och väsentlig koppling till Sverige för att bestämmelsen ska tillämpas. Det förhållandet att ett programföretag bedriver sin verksamhet utomlands är inte något hinder mot bestämmelsens tillämpning (prop. 2021/22:59 s. 76).

Yttrandefrihetsgrundlagens skydd är emellertid till viss del även tillämpligt på medier med en svagare anknytning till Sverige. Grundlagens 11 kap. innehåller bestämmelser om bl.a. program från utlandet. Detta begränsade skydd kan, något förenklat, sägas innebära följande.

Om ett program inte utgår (eller ska anses utgå) från Sverige gäller ändå ett skydd för den framställning som eventuellt sker här i landet genom samtidigt och oförändrad vidare sändning i form av förbud mot censur och hindrande åtgärder samt en något inskränkt med-

delar- och anskaffarfrihet. För sådana vidareändringar gäller även 3 kap. 1 § YGL om rätt att sända program i tråd samt de särskilda reglerna för lagstiftning och rättslig prövning enligt 3 kap. 5 och 7 §§ YGL. Vidare gäller exklusivitetsprincipen i 1 kap. 14 § YGL.

För andra program som sänds från en sändare utanför Sverige gäller enligt 11 kap. 7 § YGL enbart rätten att meddela och anskaffa uppgifter och att vara anonym, och detta endast om uppgifterna har meddelats eller anskaffats här. Av bestämmelsens andra stycke framgår att meddelar- och anskaffarfriheterna får begränsas i lag för sådana sändningar av program som sker från internationellt vatten eller luft- rum. Den enda anknytningen till Sverige kan i dessa fall vara just att anskaffandet eller meddelandet av uppgifterna har skett här.

Därutöver får särskilda begränsningar i yttrandefriheten göras genom lag för andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer (12 kap. 3 §).

3.3 De yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna

Yttrandefrihetsgrundlagen vilar på samma grundprinciper som tryckfrihetsförordningen. I stora delar innehåller yttrandefrihetsgrundlagen bestämmelser av straff- och processrättslig natur. Regleringen ska ge ett särskilt starkt skydd åt yttrandefriheten när den utövas i bl.a. ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, men har även inslag som syftar till att underlätta beivrandet av brott som begås i de skyddade medierna.

Yttrandefrihetsgrundlagens grundprinciper kan beskrivas på olika sätt. Ett vanligt framställningssätt är att tala om att systemet bygger på principerna om

- censurförbud,
- etableringsfrihet,
- ensamansvar,
- meddelarskydd,
- särskild brottskatalog, och
- särskild rättegångsordning.

Av central betydelse är även exklusivitetsprincipen. Den ska garantera att yttrandefrihetsgrundlagens särställning som straff- och processlag på yttrandefrihetens områden inte urholkas.

De angivna principerna presenteras kortfattat nedan.

3.3.1 Förbud mot censur och hindrande åtgärder

Förbudet mot censur

Yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud innebär att det som är avsett att framföras i de skyddade medierna inte först får granskas av det allmänna (1 kap. 11 § första meningen). Det grundläggande syftet med censurförbudet är att innehållet alltid ska kunna offentliggöras före ett eventuellt ingripande. Yttrandefrihetsgrundlagen har därför konstruerats så att straffrättsliga åtgärder med anledning av innehållet får ske först i efterhand. I ett avseende görs det dock undantag från förbudet mot förhandsgranskning; enligt 1 kap. 12 § tillåts s.k. biografcensur.

Förbudet mot hindrande åtgärder

Innebörden av förbudet mot hindrande åtgärder är att det allmänna inte får förbjuda eller hindra framställning, offentliggörande eller spridning av de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen på grund av deras innehåll, om åtgärden inte har stöd i grundlagen (1 kap. 11 § andra meningen). Förbudet mot hindrande åtgärder är inte absolut. Vissa åtgärder av det här slaget har stöd i yttrandefrihetsgrundlagen, t.ex. beslag eller konfiskering av en framställning som innefattar yttrandefrihetsbrott.

Till förbudet mot hindrande åtgärder hör även att det allmänna inte på grund av innehållet i en framställning får förbjuda eller hindra innehav av tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta del av innehållet i de skyddade medierna (t.ex. satellitmottagare). Det får inte heller meddelas förbud mot att anlägga trådnät för sändning av program (1 kap. 13 § YGL).

3.3.2 Etableringsfrihet

När det gäller etableringsfriheten på yttrandefrihetsgrundlagens område skiljer grundlagen mellan sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt.

För sändningar genom tråd råder etableringsfrihet. Det kommer till uttryck i 3 kap. 1 § YGL där det anges att varje fysisk och juridisk person har rätt att sända program genom tråd. Etableringsfriheten för sändningar genom tråd är emellertid inte helt oinskränkt. I 3 kap. 2 § anges när krav trots huvudregeln får ställas. Det får t.ex. i lag meddelas föreskrifter om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp (p. 6) och public service-företagens sändningar får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om villkor för att sända program (p. 7). För program som sänds på annat sätt än genom tråd (i etern) råder inte motsvarande etableringsfrihet. Den historiska bakgrunden till denna skillnad är att etersändningar sker i ett begränsat frekvensutrymme. Det har därför av tekniska skäl ansetts nödvändigt att reglera användningen av detta utrymme (prop. 1990/91:64 s. 79 och 80). Rätten att sända program i etern får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 3 § första stycket YGL). Sådana föreskrifter finns i radio- och tv-lagen (2010:696), se kapitel 6.

Yttrandefrihetsgrundlagen talar alltså om att sända genom tråd eller på annat sätt än genom tråd, men vad som avses med ”tråd” definieras inte i grundlagstexten. Uttrycket sändning genom tråd har en historisk bakgrund som beskrivs närmare i 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommittés betänkande Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45 s. 77–79). I det följande återges en sammanfattning av den historiska bakgrunden.

Vid tillkomsten av radiolagen (1966:755) infördes en särskild reglering för trådsändningar. Skälet var att begreppet radiovågor i det till 1959 års internationella telekonvention fogade radioreglementet hade getts en definition som omfattade elektromagnetiska vågor av viss frekvens som fortplantar sig i rymden utan konstgjord ledare (FN-organet den Internationella teleunionen och radioreglementet beskrivs översiktligt i avsnitt 7). Därmed uteslöts sändningar genom en särskilt anordnad ledare – i tråd – vilket ställde krav på en

klar åtskillnad mellan trådlösa och trådbundna sändningar i den nationella regleringen.

I radiolagen definierades begreppet trådsändning som ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka är bundna vid en särskilt anordnad ledare. Med trådsändning avsågs alltså överföring genom ledning av ljud, bild eller annat meddelande. Yttrandefrihetsutredningens ursprungliga förslag till yttrandefrihetsgrundlag byggde på en distinktion mellan eter- och trådsändningar (se SOU 1983:70). Den distinktionen kom att följa med till den yttrandefrihetsgrundlag som gäller i dag. Vid yttrandefrihetsgrundlagens tillkomst hänvisades till radiolagens definition av begreppet trådsändning (prop. 1990/91:64 s. 83).

Vad som avsågs med trådsändningar i början av 1980-talet var främst kabelsändningar av radio och tv men även överföringar över det fasta telenätet. I dagens kontext kan konstateras att även ip-nät är exempel på trådnät. Sändningar och tillhandahållanden över internet sker ofta genom tråd, i huvudsak genom fiber eller via ADSL-bredband. Mobilnätet är däremot att betrakta som en trådlös teknik.

3.3.3 Ensamansvar och ansvarsordning

Principen om ensamansvar innebär att bara en person kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Vem som ansvarar för brott pekas ut i grundlagens 6 kap. Det finns således inte utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till yttrandefrihetsbrott. I fråga om skadestånd kan dock ett solidariskt betalningsansvar gälla i vissa situationer (9 kap. 2–6 §§ YGL).

För de medieformer som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen är utgångspunkten att utgivaren är ansvarig. Kan den som i första hand pekas ut som ansvarig inte åtalas, går ansvaret över på den som därefter anses stå närmast det aktuella brottet. Man brukar här tala om att ansvaret är successivt och följer en ansvarighetskedja. Som exempel kan nämnas fallet då någon behörig utgivare inte utsetts för ett program. I det läget går ansvaret över på den som bedriver sändningsverksamheten. För vissa direktsända program får det i lag föreskrivas att den som framträder i programmet själv ska svara för sina yttranden (6 kap. 5 § YGL). En sådan föreskrift finns i 3 kap. 2 §

tillämpningslagen. Ett beslut om sådan ansvarsfördelning kan bara fattas av den som bedriver sändningsverksamheten och måste uppfylla vissa formkrav för att vara giltigt.

Enligt den s.k. uppsåtspresumtionen ska den som enligt grundlagen är ansvarig för yttrandefrihetsbrott anses ha haft kännedom om innehållet i programmet och medgett sändning (6 kap. 9 § YGL). Detta gäller oavsett hur han eller hon har bidragit till framställningen och oberoende av om vederbörande faktiskt har känt till massmediets innehåll i förväg. Endast i särpräglade undantagsfall bör denna uppsåtspresumtion kunna sättas åt sidan, t.ex. om utgivaren utsatts för en ”kupp” av någon utomstående (Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 5 uppl., 2023, s. 107 och 108).

3.3.4 Meddelarskydd

Ett sätt att betrakta meddelarskyddet är att se detta som uppbyggt av ett antal grundkomponenter: meddelarfrihet, anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud. Skyddet för meddelaren gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ.

Meddelarfriheten hänger samman med principen om ensamansvar och innebär att det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att göra dem offentliga i bl.a. program (1 kap. 10 § första stycket YGL).

I vissa undantagsfall kan meddelaren straffas för uppgiftslämnandet. Det gäller enligt 5 kap. 4 § första stycket YGL om lämnandet av uppgifter innefattar vissa grövre brott mot Sveriges säkerhet eller statsskick, ett oriktigt utlämnande av en hemlig handling eller ett uppsåtligt åsidosättande av s.k. kvalificerad sekretess. Detsamma gäller för vissa medverkande till ett program (5 kap. 4 § andra stycket YGL).

Anskaffarfriheten innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att meddela eller göra dem offentliga i bl.a. program (1 kap. 10 § andra stycket YGL). Undantag gäller om anskaffandet innefattar vissa grövre brott mot Sveriges säkerhet eller statsskick. I de fallen kan anskaffaren dömas enligt bestämmelserna i brottsbalken. Ansvaret för meddelar- och anskaffarbrott är avgränsat till den ovan beskrivna personkretsen.

Vanlig lag tillämpas på det sätt genom vilket anskaffandet sker (1 kap. 18 § YGL och 1 kap. 12 § 6 TF). Om anskaffaren kommer över den aktuella uppgiften genom t.ex. dataintrång eller inbrott kan han eller hon alltså dömas för den gärningen efter en vanlig straffrättslig prövning.

Rätten till anonymitet tillkommer enligt 2 kap. 1 § YGL både upphovsmannen till och den som har framträtt i bl.a. ett program samt meddelare.

Rätten till anonymitet innebär att dessa personers identitet måste skyddas av dem som tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av framställningen. Det finns möjlighet att i speciella fall göra undantag från tystnadsplikten, bl.a. när det behövs för att lagföra vissa grövre brott mot Sveriges säkerhet eller statsskick (2 kap. 4 § YGL).

En viktig del i anonymitetsrätten är vidare det förbud mot efterforskning av källor som gäller för det allmänna. Yttrandefrihetsgrundlagens efterforskningsförbud innebär att myndigheter och andra offentliga organ inte får efterforska identiteten hos en sådan upphovsman, meddelare m.fl. som omfattas av rätten till anonymitet (2 kap. 5 § första stycket). Även här kan det göras undantag i speciella fall, bl.a. om ett ”vanligt” brott har anknytning till en framställning som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen (t.ex. vid annonsbedrägeri).

Repressalieförbudet innebär att myndigheter och andra offentliga organ inte utan stöd i yttrandefrihetsgrundlagen får ingripa mot någon som i ett program har brukat sin yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk (2 kap. 6 §). Med ingripande avses här varje form av repressiv åtgärd, från tillrättavisningar till mer ingripande åtgärder. Den närmare innebörden av förbudet framgår i första hand av Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justitiekanslerns praxis.

Reglerna om tystnadsplikt, efterforskningsförbud och repressalieförbud är uttryckligen straffsanktionerade i yttrandefrihetsgrundlagen, se 2 kap. 7 §.

3.3.5 Särskild brottskatalog

Tryckfrihetsförordningen innehåller en uttömmande uppräknning av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift ”och är straffbara enligt lag” (7 kap. 1–20 §§). Här kan bl.a.

nämnas ett antal olika brott mot Sveriges säkerhet (t.ex. högförräderi, spioneri och utlandsspioneri), uppvigling, hets mot folkgrupp, ärekränkingsbrott (dvs. förtal och förolämpning) samt flera brott som innefattar hot i olika avseenden (olaga hot och hot mot tjänsteman men även övergrepp i rättssak). Till tryckfrihetsbrotten hör även vissa gärningar som innebär att själva publiceringen utgör ett otillåtet offentliggörande av hemliga handlingar, ett uppsåtligt åsidosättande av viss kvalificerad sekretess och – vid krig eller omedelbar krigsfara – ett brott mot Sveriges säkerhet.

Genom en hänvisning i yttrandefrihetsgrundlagen ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 §). Den enda skillnaden mellan tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i det avseendet är att brottet olaga våldsskildring är något olika utformat i de två grundlagarna (jfr 7 kap. 7 § TF och 5 kap. 2 § YGL).

För tryck- och yttrandefrihetsbrotten krävs att gärningen också är straffbar enligt lag (principen om dubbel täckning). Det innebär att om lagstiftaren ändrar brottsbalken och tar bort ett visst brott, t.ex. uppvigling, försvinner även möjligheten att döma till ansvar för motsvarande tryck- och yttrandefrihetsbrott. Dessutom kan inte ansvarsområdet för tryck- och yttrandefrihetsbrott utvidgas endast genom en ändring i brottsbalken. För det krävs också en ändring av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

En annan innebörd av principen om dubbel täckning är att ett brott inte kan införas enbart som ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Det krävs alltså att motsvarande straffbestämmelse också finns i vanlig lag (normalt i brottsbalken). En viss gärning ska således vara straffbar även om den utförs på andra sätt än genom en framställning som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. En utvidgning av tillämpningsområdet för något av tryck- eller yttrandefrihetsbrotten måste, enligt den här principen, motsvaras av samma utvidgning i brottsbalken.

Som anges i avsnitt 3.2.2 är en förutsättning för att det ska vara fråga om yttrandefrihetsbrott är att det av meddelandets innehåll framgår att ansvar för sådant brott kan bli aktuellt. Det innebär att ett meddelande som i och för sig uppfyller rekvisiten för ett brott, men som t.ex. är chiffrerat eller förekommer i en annons på sådant sätt att det inte omedelbart framgår att det kan leda till straffansvar, får

beivras enligt vanliga straffbestämmelser (5 kap. 3 § YGL). Undantaget torde inte kunna återopas beträffande redaktionellt material utan endast för meddelanden som en utomstående låtit införa (jfr prop. 1948:230 s. 173 och 174).

I tryckfrihetsförordningen har till skillnad från brottsbalken inte tagits upp några särskilda bestämmelser om när brott är att ses som ringa eller grova, med undantag för brottet obehörig befattning med hemlig uppgift (7 kap. 15 § fjärde stycket). Detta har dock i praxis inte ansetts utgöra hinder mot att med hänvisning till de särskilda omständigheter som ska beaktas enligt brottsbalksbestämmelserna anse att ett tryckfrihetsbrott är grovt (se bl.a. rättsfallet NJA 1994 s. 637). Motsvarande gäller för yttrandefrihetsbrotten.

Bedömningen av om ett yttrandefrihetsbrott föreligger ska begränsas till innehållet i ett visst program. Därvid får det inte beaktas vad som framkommit i ett annat program som sänts senare. Olika avsnitt i ett och samma program torde kunna ställas samman och anses utgöra ett brott även om varje enskilt avsnitt i programmet inte utgör brott (jfr rättsfallet NJA 1976 s. 150). Uttrycket ”program” bör i detta sammanhang förstås som ett tematiskt avgränsat ljud/bildinnehåll som normalt sett har ett namn och ingår i ett schemalagt programutbud hos ett programföretag (se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 5 uppl., 2023, s. 49, jfr 1 kap. 2 § YGL och rättsfallet NJA 2018 s. 562).

Yttrandefrihetsbrotten redogörs för närmare i avsnitt 3.4.

3.3.6 Särskild rättegångsordning

Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller en särskild reglering om åtal och rättegång vid yttrandefrihetsbrott som till stor del består av hänvisningar till tryckfrihetsförordningen (7 och 10 kap. YGL samt 9 och 12 kap. TF). I tillämpningslagen finns det dessutom ett antal kompletterande bestämmelser om förfarandet. Grunddragen i denna ordning är följande.

Justitiekanslern är ensam åklagare på tryck- och yttrandefrihetens område. Det innebär att det endast är Justitiekanslern som får besluta om att inleda förundersökning och väcka allmänt åtal för tryck- och yttrandefrihetsbrott och andra straffbelagda överträdelse inom detta område. Det ordinarie polis- och åklagarväsendet är i princip

inte behörigt att agera i sådana ärenden. I praktiken anlitas dock ofta polis och vanlig åklagare att bistå Justitiekanslern under förundersökningen och, när det gäller åklagaren, med att föra talan vid domstol. I fråga om ärekränkingsbrott (förtal och förolämpning) gäller inskränkningar i Justitiekanslerns möjligheter att väcka åtal. Det är vanligare att målsäganden väcker s.k. enskilt åtal för dessa brott.

Preskriptionstiden för väckande av allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott är betydligt kortare än vad som gäller enligt 35 kap. BrB. När det gäller yttrandefrihetsbrott i program måste allmänt åtal väckas inom sex månader från det att programmet sändes (7 kap. 3 § 1 YGL). För enskilt åtal gäller dock de längre preskriptionstider som följer av brottsbalken (7 kap. 1 § YGL och 9 kap. 7 § TF). En målsägande får väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal om han eller hon angivit brottet och åklagaren beslutat att inte väcka åtal (20 kap. 8 § rättegångsbalken). Om Justitiekanslern inte väckt åtal inom preskriptionsfristen i yttrandefrihetsgrundlagen kan målsäganden väcka enskilt åtal utan att gå via Justitiekanslern.

För vissa yttrandefrihetsbrott får allmänt åtal väckas endast om regeringen medger det. Det gäller för uppvigling, uppror, högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift, landsförräderi eller landssvek, landsskadlig vårdslöshet, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet och, när riket är i krig eller omedelbar krigsfara, offentliggörandebrott som innefattar annat brott mot Sveriges säkerhet (7 kap. 1 § YGL, 9 kap. 4 § TF och 6 kap. 1 § tillämpningslagen).

Åtal om yttrandefrihetsbrott prövas av en jury med nio ledamöter. Utgångspunkten är att ett brott föreligger om minst sex juryledamöter är ense om det. Rätten, som då består av tre yrkesdomare, har dock möjlighet att gå emot juryns utslag och meddela frikännande dom eller att döma enligt en mildare straffbestämmelse. Om juryn friar den tilltalade är utslaget dock bindande för rätten. Det gäller även om tingsrättens dom överklagas i något avseende. En högre instans är med andra ord lika bunden av juryns utslag som yrkesdomarna i tingsrätten. Parterna har möjlighet att avstå från juryprövning. Domstolen är då i stället sammansatt enligt de bestämmelser som gäller för vanliga brottmål.

Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller genom den s.k. instruktionen en särskild erinran om vilket synsätt som ska tillämpas av den som tillämpar grundlagen, främst Justitiekanslern och domstolarna

(1 kap. 15 §). Instruktionen innebär att den som dömer över missbruk av yttrandefriheten eller vakar över denna alltid bör ha i åtanke att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, alltid bör uppmärksamma ämnet och tanken mer än uttrycket, liksom syftet mera än framställningssättet samt i tveksamma fall hellre fria än fälla. Instruktionen inskräper betydelsen av vissa principer som i och för sig skulle gälla ändå; framför allt är det fråga om att yttrandefrihetens betydelse och särskilda villkor ska beaktas noggrant (se rättsfallet NJA 2012 s. 342 punkt 13).

3.3.7 Exklusivitetsprincipen

En viktig aspekt av skyddet för yttrandefriheten är att hela det detaljerade regelsystemet har placerats på grundlagsnivå. Det förhållandet får bl.a. som konsekvens att yttrandefrihetsgrundlagen i konflikt-situationer alltid ska ges företräde framför författningar som befinner sig längre ner i normhierarkin samt att lagstiftaren inte kan ändra reglerna utan att iaktta de former som gäller för grundlagsändringar.

Av särskild betydelse är också exklusivitetsprincipen, eller exklusivitetsgrundsatsen som den ibland kallas, som återfinns i yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 14 §). Bestämmelsen slår fast grundlagens ställning som exklusiv straff- och processlag vid missbruk av yttrandefriheten. I sådana fall får myndigheter och andra allmänna organ bara ingripa på ett sätt som är förenligt med yttrandefrihetsgrundlagen. Det här innebär i första hand ett skydd mot straffrättsliga ingripanden och skadestånd som inte har stöd i grundlagen. Principen omfattar dock även andra sanktioner från det allmännas sida, såsom avskedande och liknande disciplinära åtgärder, t.ex. omplacering. Exklusivitetsprincipen gäller enbart under förutsättning att yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig. Om så inte är fallet kan ett ingripande ske enligt vanlig lag.

3.4 Yttrandefrihetsbrotten

3.4.1 Försök, förberedelse och stämpling till brott

Huvudregeln i brottsbalken är att inte bara den som utfört en straffbar gärning utan även annan som främjat gärningen med råd eller dåd ska dömas till ansvar (23 kap. 4 § första stycket BrB). Därutöver kan i fall där det är särskilt stadgat dömas till ansvar för de s.k. osjälvtändiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling. De osjälvtändiga brottsformerna kan, något förenklat, beskrivas som bestående av handlingar som i olika mån föregår ett fullbordat brott och begås i syfte att brottet ska ske. Kriminalisering av de osjälvtändiga brottsformerna möjliggör straffrättsligt ingripande på ett tidigare stadium än vad som annars skulle vara fallet.

För yttrandefrihetsbrotten utgör yttrandefrihetsgrundlagens exklusivetsprincip ett hinder mot att utsträcka straffansvaret till någon annan än den som anges i grundlagen. För flera av yttrandefrihetsbrotten har dock osjälvtändiga brottsformer kriminaliserats. När det gäller yttrandefrihetsbrotten anges i respektive straffbestämmelse om försök, förberedelse och stämpling till brott är kriminaliserade. För brottsbalksbrotten framgår det i stället av en separat paragraf i slutet av varje kapitel för vilka brott i kapitlet som dessa osjälvtändiga brottsformer är kriminaliserade.

Utformningen av yttrandefrihetsbrotten och kriminaliseringens omfattning redovisas i avsnitt 3.4.2–3.4.8. I det följande redogörs för innebörden av de osjälvtändiga brottsformerna.¹

För försök till brott döms den som påbörjat utförandet av visst brott utan att det kommit till fullbordan, om det förelegat fara för brottets fullbordan eller sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter varit utesluten. Något förenklat kan sägas att försöket är straffbart om det varit värt att tas på allvar. Straffet för försök får inte överstiga vad som gäller för fullbordat brott och om det lägsta straffet för det fullbordade brottet är fängelse två år eller mer får straffet inte sättas under fängelse (23 kap. 1 § BrB). Ansvar för försök förutsätter att gärningsmannen passerat den s.k. försökspunkten. Det innebär att han eller hon påbörjat antingen en i ett brottsrekvisit beskriven handling eller en handling som utgör ett förberedande led

¹ När det gäller beskrivningarna av brottsbalkens regler i det följande är uppgifterna – där det inte hänvisas till praxis, förarbeten eller doktrin – hämtade från lagkommentaren, se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (1 jan. 2023, Version 22, JUNO).

i det planerade händelseförloppet som strax ska följas av en i brottsrekvisit beskriven handling. Vidare krävs att gärningsmannen har uppsåt både till försökshandlingen och till fullbordandet av brottet, s.k. överskjutande uppsåt.

För förberedelse till brott döms den som, utan att ha gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök, med uppsåt att utföra eller främja brott

- tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, eller
- skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott (23 kap. 2 § första stycket BrB).

För stämpling till brott döms den som

- i samråd med någon annan beslutar gärningen,
- försöker anstifta någon annan att begå gärningen, eller
- åtar eller erbjuder sig att utföra gärningen (23 kap. 2 § andra stycket BrB).

Straffet för förberedelse eller stämpling ska bestämmas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Straffet får överskrida fängelse två år endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet (23 kap. 2 § tredje stycket BrB). Det ska inte ska dömas till ansvar om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig (23 kap. 2 § fjärde stycket BrB). Det måste alltså ha förelegat en konkret (faktiskt) fara för brottets fullbordande.

3.4.2 Brotten mot frihet och frid samt ärekränkning

Olaga hot

För olaga hot (7 kap. 2 § TF och 4 kap. 5 § BrB) döms den som

- hotar någon annan
- med brottslig gärning
- på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid.

Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år för brott av den s.k. normalgraden och fängelse i lägst ett och högst fyra år för grovt brott.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Hotet ska riktas mot *någon annan*. Detta kan vara en enskild person men också en avgränsad krets av personer som typiskt sett har anledning att känna att hotet är riktat mot dem. Om hotet är riktat mot en anonym allmänhet, t.ex. ett hot om en bomb på allmän plats, är det i regel inte fråga om olaga hot. För att olaga hot ska föreligga förutsätts att hotet har kommit till den hotades kännedom (se rättsfallet NJA 2020 s. 510).

För straffansvar räcker det att hotet hos den hotade *är ägnat att framkalla allvarlig rädsla*. Frågan är alltså hur situationen har tett sig ur den hotades synpunkt och det krävs inte att den hotade verkligen blir rädd. Bestämmelsen omfattar dock inte sådana fall då det för den hotade varit uppenbart att hotet inte kunde vara allvarligt menat. Det är inte heller fråga om olaga hot ifall hotet av någon annan orsak inte är ägnat att störa den hotades frid, t.ex. om det för honom eller henne är likgiltigt om den gärning som hotet innebär realiserar, eller därför att den hotade vet att han eller hon utan särskilda besvär kan avstyra gärningen.

För straffbarhet är det inte nödvändigt att hotet går ut på att den brottsliga gärningen ska drabba den hotade. Hotet kan gälla åtgärder mot en tredje person, t.ex. en närstående till den hotade.

Det torde inte vara straffbart som olaga hot att rapportera om att en person är utsatt för hot. Yttrandefrihetens gräns bör anses vara överträdd först när själva programinnehållet framstår som ett hot (Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 5 uppl., 2023, s. 143 och 144).

Olaga hot faller under allmänt åtal.

Förtal och förtal av avliden

Straffansvar för förtal (7 kap. 3 § första stycket TF och 5 kap. 1 § första stycket BrB) gäller för den som

- lämnar en uppgift
- som utpekar annan
- på sätt som är ägnat att utsätta den utpekade för andras missaktning.

Straffansvar gäller även för den som på så sätt förtalar avliden, om gärningen är sårande för de efterlevande eller annars kan anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne (7 kap. 3 § andra stycket TF samt 5 kap. 4 § BrB).

Det ska inte dömas till ansvar om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och den som har lämnat uppgiften visar att uppgiften var sann eller att han eller hon hade skäligen grund för den (7 kap. 3 § tredje stycket TF och 5 kap. 1 § andra stycket BrB).

Straffskalan är böter för brott av normalgraden och böter eller fängelse i högst två år för grovt brott.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen eller annars var ägnad att medföra allvarlig skada (5 kap. 2 § BrB).

Med att en uppgift lämnas avses både fallet där gärningsmannen själv framställer uppgiften och där denne sprider vidare en uppgift som framförts av andra. Det måste vara fråga om vad som kan sägas vara en uppgift och inte endast ett värdeomdöme. Uppgiften måste vara så bestämd att dess sanningshalt kan prövas.

Vidare ska en enskild person utpekas; den som anser sig förtalad ska kunna identifieras. Det krävs inte att var och en förstår vem som

avses. Brottet fullbordas så snart som uppgiften kommit till någon annans kännedom. Hur tydligt utpekandet är påverkar dock uppgiftens spridning och därmed den skada som den berörde lider. Förtalsbestämmelsen skyddar inte juridiska personer eller kollektiva enheter av annat slag. Ett yttrande som riktas mot t.ex. en juridisk person kan emellertid uppfattas så att en eller flera bestämda personer pekas ut. Förtalsbrott kan då föreligga.

Att uppgiften ska vara *ägnad att utsätta den utpekade för andras missaktning* innebär att uppgiften typiskt sätt ska ha den effekten, från den utpekades synvinkel. Det behöver alltså inte bevisas att beskyllningen faktiskt medfört en sådan verkan. Som exempel anges i straffbestämmelsen att någon utpekar en annan person som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt. Att uppgiften avser ett brott i formell mening är inte i sig tillräckligt. Det krävs att det påstådda brottet är sådant att den beskyllde kan förlora andras aktning.

Förtalsbrott är begånget oberoende av om beskyllningen varit sann eller inte. Uppgiftens sanningshalt kan emellertid ha betydelse för ansvarsfrihetsregeln. Det gäller dock enbart om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgiften.

Försvarlighetsundantaget medför bl.a. att personer i offentligheten, såsom enskilda makthavare och ”kändisar”, får tåla mer näringspublicitet än andra. Att lämna uppgifter om sådana personers förehavanden kan ofta anses vara av allmänt intresse. Vid försvarlighetsbedömningen måste beaktas att en vidsträckt yttrandefrihet är grundvalen för ett demokratiskt samhällsskick. Om det varit försvarligt att lämna förtalsuppgiften måste gärningsmannen visa att uppgiften var sann eller att han eller hon hade skäligen grund för den för att straffansvar ska vara uteslutet. Om det bevisas att uppgiften var sann spelar det ingen roll om gärningsmannen kände till att så var fallet eller hade skäligen grund för den när den lämnades.

Skäligen grund kan beskrivas som en undersökningsplikt, där pliktens omfattning beror på uppgiftens allvarlighet. Vid nyhetsrapportering får beaktas vad som utgör god publicistisk standard och det kan ställas höga krav på rutiner och professionell kompetens. Detta lämnar utrymme för fel i enskildheter så länge som undersökningsplikten som helhet framstår som fullgjord (Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 5 uppl., 2023, s. 123 och 124).

Bestämmelsen om förtal av avliden syftar till att ge ett nödvändigt skydd mot obehöriga kränkningar av en avliden människa utan att

inskränka den historiska forskningen eller yttrande- och kritikrätterna i övrigt. Även för denna typ av förtal gäller den särskilda ansvarsfrihetsregeln; det ska inte dömas till ansvar om det var försvarligt att lämna uppgiften och uppgiften var sann eller uppgiftslämnaren haft skäl原因 grund för den.

Åtal för förtal får som huvudregel väckas enbart av målsäganden. Det finns dock flera undantag från denna huvudregel. För förtal som riktar sig mot någon som är under arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal får Justitiekanslern väcka åtal om det anses påkallat från allmän synpunkt. Om brottet innebär att någon förgriper sig på främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller främmande makts representant i Sverige och att den främmande makten kränkts, får åtal väckas av Justitiekanslern efter särskilt förordnande. Åtal för förtal av avliden får väckas av den avlidnes efterlevande make, bröstarvinge, förälder eller syskon och, om åtal av särskilda skäl anses påkallat från allmän synpunkt, Justitiekanslern (7 kap. 1 § YGL, 9 kap. 2 och 7 §§ TF samt 5 kap. 5 § BrB).

Förolämpning

Straffansvar för förolämpning (7 kap. 4 § TF och 5 kap. 3 § BrB) gäller för den som

- mot annan riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende, om
- det är ägnat att kränka den andres självkänsla eller värdighet.

Straffskalan är böter för brott av normalgraden och böter eller fängelse högst sex månader för grovt brott.

Som yttrandefrihetsbrott är förolämpning ovanligt eftersom ansvarsområdet ofta överlappar med förtal och förolämpning konsumeras av förtal. Ansvar för förolämpning kan aktualiseras bl.a. när det rör sig om rena värdeomdömen som inte utgör någon uppgift, t.ex. rasistiska tillmälen som inte utgör hets mot folkgrupp (se rättsfallet NJA 1989 s. 374).

Något försvarlighetsundantag är inte inskrivet i bestämmelsen. Ett sådant är dock underförstått med hänvisning till yttrandefriheten (Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 5 uppl., 2023, s. 131). För

yttrandefrihetsbrottens del kan det anses komma till särskilt uttryck genom instruktionen (1 kap. 15 § YGL).

Som för förtal gäller en särskild åtalsregel som innebär att förolämpningsbrott som huvudregel får åtalas enbart av målsäganden. För vissa särskilda typer av förolämpningsgärningar får Justitiekanslern väcka åtal, om målsäganden är under arton år eller i annat fall anger brottet till åtal och åtal är påkallat från allmän synpunkt. Det gäller förolämpning som riktas mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning eller som anspelar på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. I likhet med förtal gäller därutöver att allmänt åtal för förolämpning får väckas efter särskilt förordnande om brottet innebär att någon förgriper sig på främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller främmande makts representant i Sverige och att den främmande makten kränkts (5 kap. 5 § första stycket 2 och 3 och tredje stycket BrB).

3.4.3 Brotten mot allmän ordning

Uppvigling

För uppvigling (7 kap. 5 § TF och 16 kap. 5 § BrB) döms den som uppmanar eller annat på annat sätt försöker förleda till

- brottslig gärning,
- svikande av medborgerlig skyldighet,
- ohörsamhet mot myndighet, eller
- åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänst.

Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader för brott av normalgraden och fängelse i högst fyra år för grovt brott.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningsmannen försökt förleda till allvarlig brottslighet. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Vid bedömningen av om brottet är ringa ska särskilt beaktas om det förelegat endast obetydlig fara för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd.

Med *brottslig gärning* avses en i lag straffbar gärning. Det är således inte straffbart som uppvigling att t.ex. uppmana till avtals-

brott eller mana till bojkott av ett företag eller dess produkter. Att söka förmå resenärer att ”planka” kan däremot omfattas av straffbestämmelsen, eftersom det är straffbart som bedrägligt beteende att följa uppmaningen. I doktrinen anges att prisande av brottsliga handlingar kan anses utgöra ett sätt att förleda till brott. Sådant förledande kan också bestå i framställningar som innehåller noggranna och fungerande beskrivningar av hur brottsliga gärningar kan genomföras, t.ex. hur sprängmedel tillverkas och apteras. Det kan vara straffbart som uppvigling att inför en demonstration publicera instruktioner om hur våld mot polisen kan organiseras. Detsamma gäller om våldsam antipati uttrycks mot en person samtidigt som det anges var vederbörande kan påträffas. En uppvigling behöver inte heller vara bokstavlig utan kan komma till uttryck ”mellan raderna” (Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 5 uppl., 2023, s. 136).

När det gäller vilka nationella begränsningar brottet uppvigling är underkastat – om brottet omfattar annat än handlingar som är avsedda att begås i Sverige eller om uppviglingsgärningen måste utföras här i landet för att vara straffbar som uppvigling – har regeringen i prop. 2013/14:146 s. 215 och 216 bedömt att det avgörande för straffbestämmelsens tillämplighet torde vara att den gärning till vilken det uppviglas utgör ett svenskt brott.

Det ställs inte upp något uttryckligt farerekvisit. I ringa fall ska det dock inte dömas till ansvar och vid bedömningen av om gärningen är ringa ska det särskilt beaktas om faran för att uppmaningen eller försöket att förleda skulle leda till efterföljd varit obetydlig. Det krävs alltså att det förelegat konkret fara bestående i viss, inte obetydlig, risk för att uppmaningen eller förledandet skulle höras.

Bestämmelsen innehåller inget försvarlighetsundantag, men undantaget för ringa fall tillsammans med allmänna yttrandefrihetsrättsliga principer gör det möjligt att ta hänsyn till yttrandefriheten. Mot den bakgrunden kan det finnas skäl att uppfatta t.ex. slagord som ”vägra värnplikt!” som ett uttryck för en mot själva systemet riktad – och tillåten – åsiktsyttring (Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 5 uppl., 2023, s. 136 och 137).

Brottsbalken innehåller ingen legaldefinition av vem som är krigsman i fredstid (för krigstid, jfr 21 kap. 3 och 4 §§ BrB). Av förarbetsuttalanden kan utläsas att uttrycket torde innefatta den som är underkastad ett särskilt militärt disciplinansvar (prop. 1985/86:9 s. 56

och 57) och ledning bör kunna hämtas i 1 § lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Uppvigling faller under allmänt åtal. Åtal för brottet som yttrandefrihetsbrott får endast väckas om regeringen medger det (6 kap. 1 § tillämpningslagen).

Hets mot folkgrupp

Straffansvar för hets mot folkgrupp (7 kap. 6 § TF och 16 kap. 8 § BrB) gäller för den som hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer, med anspelning på

- ras,
- hudfärg,
- nationellt eller etniskt ursprung,
- trosbekännelse,
- sexuell läggning, eller
- könsöverskridande identitet eller uttryck.

Straffskalan är fängelse i högst två år för brott av normalgraden, böter om brottet är ringa, och fängelse i lägst sex månader och högst fyra år för grovt brott.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksamhet.

Med begreppet *folkgrupp* avses såväl samtliga individer tillhörande viss befolkningsgrupp som en bestämd del av sådan grupp. Uttrycket *annan sådan grupp av personer* ska klargöra att straffbestämmelsen även gäller för andra liknande heterogena kollektiv av grupper. Som exempel kan ett uttalande som uttrycker missaktning för ”invandrare” vara straffbart som hets mot folkgrupp (prop. 2001/02:59 s. 22–24).

Straffstadgandet i sig lämnar ett visst utrymme för straffria kritiska eller liknande uttalanden (prop. 2001/02:59 s. 41). Därutöver behövs skyddet för yttrandefriheten i Europakonventionen beaktas vid bedömningen av om en gärning är straffbar, vilket kan medföra att framställningar som i och för sig uttrycker missaktning mot en

grupp av personer faller utanför det straffbara området (se rättsfallet NJA 2005 s. 805, jfr rättsfallet NJA 2006 s. 467). Av praxis framgår att det i praktiken är först när en framställning närmar sig rubriceringen *hets* som straffansvar aktualiseras (Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 5 uppl., 2023, s. 131–135).

Hets mot folkgrupp faller under allmänt åtal. Straffstadgandet syftar inte direkt till att skydda enskilda individer och varken en individ eller en grupp av individer kan vara målsägande i förhållande till brottet (se rättsfallen NJA 1978 s. 3 och NJA 2020 s. 1083).²

Olaga våldsskildring

För olaga våldsskildring (5 kap. 2 § YGL, 7 kap. 7 § TF och 16 kap. 10 c § BrB) döms den som, med uppsåt att framställningen sprids, skildrar

- i bild, sexuellt våld eller tvång, eller
- genom rörliga bilder, närgånget eller utdraget grovt våld mot människor eller djur.

Ansvar ska inte utdömas om gärningen är försvarlig. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år.

När det gäller skildringar av *sexuellt våld eller tvång* innefattas både stillbilder och rörliga bilder. Till rörliga bilder hör bl.a. bilder som förmedlas med hjälp av tv-teknik. I dessa fall krävs inte att det är fråga om närgångna eller utdragna skildringar och inte heller att våldet eller tvånget är grovt.

För andra skildringar av våld krävs att våldet är grovt. Det är inte möjligt att ange exakt hur allvarligt våldet ska vara för att anses som grovt, men det går i viss mån att dra paralleller med tillämpningen av 3 kap. 6 § BrB om grov misshandel (prop. 1984/85:116 s. 28). Våldet behöver dock inte utövas av en människa, även våld som kommer från djur eller tekniska anordningar omfattas av bestämmelsen.

Försvarlighetsundantaget är av intresse för framställningar med konstnärliga syften, som t.ex. filmer och dataspel, men är också av

² Kommittén om kriminalisering av förnekande av Förintelsen och av vissa andra brott föreslår i betänkandet En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp bl.a. att hets mot folkgrupp ska kunna avse hets mot enskilda i de skyddade grupperna och att enskilda ska kunna få status som målsägande i förhållande till brottet (SOU 2023:17 s. 212, 213 och 240–243).

betydelse för nyhetsrapportering och dokumentärreportage m.m. (jfr prop. 1984/85:116 s. 19). Det ska framhållas att barnpornografi inte omfattas av reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 21 §) eller tryckfrihetsförordningen (1 kap. 14 §).

Olaga våldsskildring faller under allmänt åtal.

3.4.4 Brotten mot allmän verksamhet m.m.

Hot mot tjänsteman

Straffansvar för hot mot tjänsteman (7 kap. 8 § TF samt 17 kap. 1 och 16 §§ BrB) gäller för den som

- med hot om våld förgriper sig på någon,
- för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd,
- i den hotades myndighetsutövning, i annan verksamhet där det finns samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärder som omfattas av sådant skydd.

Detsamma gäller om någon på detta sätt förgriper sig mot den som tidigare utövat eller biträtt vid sådan verksamhet, för vad denne då gjort eller underlåtit att göra. För försök eller förberedelse till brottet döms till ansvar, om inte brottet skulle ha varit att anse som ringa om det hade fullbordats (7 kap. 8 § tredje stycket TF).³

Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år för brott av normalgraden och fängelse i lägst sex månader och högst sex år för grovt brott.

Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas samma omständigheter som för grovt olaga hot.

Med *hot om våld* avses hot om sådant kvalificerat våld som i brottsbalken kallas våld på person (jfr rättsfallet NJA 2015 s. 668). Hotet måste ha riktats mot den tjänsteman vars åtgärd gärningsmannen vill tvinga fram, hindra eller hämnas för. Det krävs inte att

³ Det kan ifrågasättas om detta undantag från straffansvar vid försök eller förberedelse innebär någon egentlig inskränkning av det straffbara området. Ett motsvarande undantag utmönstrades ut brottsbalken i samband med att brottsrubriceringen ringa (våld och) hot mot tjänsteman togs bort och straffskalan för det s.k. normalgradsbrottet vidgades. De brott som tidigare ansetts vara ringa är sedan ändringen att ses som brott av normalgraden (prop. 2015/16:113 s. 74–76 och 91).

hotet varit ägnat att framkalla allvarlig fruktan hos den utsatte, men det bör krävas att den hotade uppfattat hotet som allvarligt menat.

Med *myndighetsutövning* ska förstås all verksamhet i befattningen såsom förrättning, utredningsarbete etc. Bestämmelsen kan dock inte tillämpas om hotet mot sådan tjänsteman avser någon åtgärd som helt saknar samband med myndighetsutövningen. Det krävs inte att tjänstemannen utför någon åtgärd som innefattar myndighetsutövning vid tiden för hotet, men väl att tjänstemannen kan (eller har kunnat) utöva myndighet och att hotet har anknytning till myndighetsutövningen.

Att hotet ska ske *för att* framtvinga, hindra eller hämnas en åtgärd innebär att gärningsmannen måste ha haft avsiktuppsåt till denna del av gärningen. Det måste alltså ha varit syftet (eller ett av syftena) med gärningen. I fallen som rör framtvingande eller hindrande av åtgärd behöver inte tjänstemannen utföra eller underlåta den åsyftade åtgärden utan brottet är fullbordat när hotet företagits i sådant syfte.

Hot mot tjänsteman faller under allmänt åtal.

Övergrepp i rättssak

För övergrepp i rättssak (7 kap. 9 § TF och 17 kap. 10 § BrB) döms den som med hot om våld angriper någon

- för att denne har gjort en anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett en utsaga hos en domstol eller annan myndighet, eller
- för att hindra denne från en sådan åtgärd.

Detsamma gäller om någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper någon annan för att denne avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett en utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra denne från att avge en sådan utsaga.

Straffskalan är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år för brott av normalgraden och fängelse i lägst två år och högst åtta år för grovt brott.

Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas samma omständigheter som för grovt olaga hot och grovt hot mot tjänsteman samt därutöver om det genom gärningen uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna eller någon enskild.

Med *hot om våld* avses hot om sådant kvalificerat våld som vid hot mot tjänsteman. Det mer utsträckta skyddet som avser hot om åtgärd som medför lidande, skada eller olägenhet gäller enbart för vittnen och andra förhörspersoner. Bestämmelsen i denna del omfattar en rad olika åtgärder, bl.a. sådana som orsakar ekonomisk skada eller riktar sig mot den angripna genom dennes anhöriga.

Både hämndåtgärder och åtgärder som syftar till att påverka någons framtida handlande omfattas. Utöver att hindra någon från att göra en anmälan eller lämna ett vittnesmål kan en framåtsyftande påverkan bestå i att försöka få t.ex. en målsägande att lämna uppgifter till förmån för gärningsmannen i stället för uppgifter som är negativa för denne. Det kan även bestå i att försöka tvinga den som redan gjort en anmälan eller lämnat en utsaga att ta tillbaka eller ändra redan lämnade uppgifter.

Beträffande uppsåt innebär formuleringen *för att* ett krav på avsiktsuppsåt när det gäller att hindra eller att hämnas en sådan åtgärd som anges i straffbestämmelsen.

Övergripping i rättsak faller under allmänt åtal.

3.4.5 Högmålsbrotten

Uppror

För uppror (7 kap. 10 § TF samt 18 kap. 1 och 7 §§ BrB) döms den som

- med uppsåt att statskicket ska omstörtas eller åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska framtvängas eller hindras, med vapenmakt eller annars med våldsamma medel,
- begår en handling som innebär en fara för uppsåtets förverkligande.

Straffskalan är fängelse i lägst tio och högst arton år, eller livstid, eller, om faran var ringa, fängelse i lägst fyra och högst tio år. Försök, förberedelse och stämpling till brottet är kriminaliserat.

Gärningen kan vara vilken som helst, så länge som den innebär en fara för förverkligande av det angivna uppsåtet. Det krävs dock att gärningsmannens uppsåt innefattar att våldsamma medel ska komma till användning för att uppnå syftet.

Med *våldsamma medel* avses i första hand våld eller hot om våld som riktar sig mot person. Våldet eller hotet kan riktas mot vem eller vilka som helst som rättsligt eller faktiskt har en sådan ställning att ett angrepp mot denne eller dem kan leda till någon av de effekter som anges i bestämmelsen. Även våld eller hot som inte riktas mot person omfattas, t.ex. ödeläggelse av byggnader som är av betydelse för riksstyrelsen eller försvaret.

Att handlingen ska innebära *en fara för uppsåtets förverkligande* innebär att det måste föreligga en konkret fara. Det behöver således vara både möjligt och till viss grad sannolikt att handlingen kan leda till effekten.

Uppror faller under allmänt åtal. Åtal för brottet som yttrandefrihetsbrott får endast väckas om regeringen medger det (6 kap. 1 § tillämpningslagen).

Brott mot medborgerlig frihet

Straffansvar för brott mot medborgerlig frihet (7 kap. 11 § TF samt 18 kap. 5 och 7 §§ BrB) gäller för den som

- genom att utöva olaga hot
- med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom en politisk organisation eller en yrkes- eller näringsammanslutning,
- sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara.

Straffskalan är fängelse i högst sex år. Försök till brottet är kriminaliserat.

I förarbetena till bestämmelsen anges att när det gäller påverkan på den allmänna åsiktsbildningen och att yttrandefriheten sätts i fara är det i första hand angrepp mot pressen som avses eftersom den har särskilt stor betydelse för åsiktsbildningen, men att angrepp mot andra organ för yttrandefriheten, såsom ljudradio-, televisions- och filmföretag, också omfattas av bestämmelserna (prop. 1962:10 s. B 270–273).

Angrepp mot fria medier i syfte att påverka den allmänna åsiktsbildningen samt mot politiska organisationer eller yrkes- eller näringsammanslutningar för att inkräkta på deras handlingsfrihet kan på ett förberedande stadium ingå i genomförandet av uppror eller högför-

räderi. Det kan i en viss situation vara av avgörande betydelse att en möjlighet finns att i straffrättslig ordning effektivt ingripa mot angrepp mot de nämnda medborgerliga fri- och rättigheterna innan upprors- eller högförräderiuppsåt kommit till uttryck, vilket denna straffbestämmelse möjliggör. Därtill utgör dessa fri- och rättigheter i sig sådana värden att det bedömts vara motiverat att skydda dem mot allvarliga angrepp, även när upprors- eller högförräderiuppsåt inte föreligger (prop. 1962:10 s. B 269 och 271–273).

Med *yrkes- eller näringsammanslutning* avses i första hand de stora arbetsgivar-, arbetar- och tjänstemannaorganisationerna och övriga centrala sammanslutningar inom industri, hantverk, handel och jordbruk. Avgörande är om sammanslutningen har sådan betydelse att angrepp av de här aktuella slagen mot den måste sägas sätta föreningsfriheten i fara. Det kan inte uteslutas att angrepp av lokal karaktär också kan ha sådan påverkan. Motsvarande gäller för politiska organisationer.

Då det i lagtexten talas om att yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten sätts i fara avses att fara för dessa rättigheter uppstår hos en vidare krets av medborgare. Sådan fara kan uppkomma genom att angreppet riktas mot vissa ledande eller tongivande personer eller sammanslutningar eller mot ett stort antal personer i mindre framskjuten ställning. Det kan i första hand vara fråga om angrepp mot en myndighet, sammanslutning eller enskild person som har stor opinionsbildande betydelse, men yttrandefriheten kan även sättas i fara exempelvis genom en åtgärd som riktas mot hela eller en stor del av personalen vid en eller flera mera betydande tidningar eller programföretag.

Brott mot medborgerlig frihet faller under allmänt åtal. Åtal för brottet som yttrandefrihetsbrott får endast väckas om regeringen medger det (6 kap. 1 § tillämpningslagen).

3.4.6 Brotten mot Sveriges säkerhet

Högförräderi

Straffansvar för högförräderi (7 kap. 12 § TF samt 19 kap. 1 och 14 §§ BrB) gäller för den som

- med uppsåt att riket eller del därav, med våldsamma eller annars lagstridiga medel eller med utländskt bistånd, ska läggas under eller blir beroende av främmande makt eller (beträffande del av riket) lösryckas,
- begår en handling som innebär en fara för uppsåtets förverkligande.

Straffansvar gäller också för den som med uppsåt att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska framtvingas eller hindras med utländskt bistånd, begår en handling som innebär fara för att så sker.

Straffskalan är fängelse i lägst tio och högst arton år, eller livstid, eller, om faran var ringa, fängelse i lägst fyra och högst tio år. Försök, förberedelse och stämpling till brottet är kriminaliserat.

I likhet med uppror kan gärningen kan vara vilken som helst, så länge som den innebär fara för förverkligande av det angivna uppsåtet. Faran måste vara konkret, dvs. det ska vara både möjligt och till viss grad sannolikt att handlingen kan leda till effekten.

Med *våldsamma medel* avses detsamma som i straffstadgandet för uppror.

Med *lagstridiga medel* avses varje tillvägagångssätt som utgör eller innefattar en straffbelagd eller annars i lag förbjuden gärning, t.ex. lögnaktig propaganda när den är straffbar som ärekränkning eller annars är straffbar enligt brottsbalken eller yttrandefrihetsgrundlagen.

När det gäller *utländskt bistånd* krävs inte att det är en främmande statsmakt som medverkat. Även bistånd från utländska enskilda personer omfattas. Biståndet måste dock ha ingått som ett väsentligt moment i brottsplanen. Det räcker inte att gärningsmannen räknat med att få medhjälp i form av ekonomiskt understöd och propaganda etc., utan det måste ha ingått i planen att biståndet ska bestå av politiska påtryckningar mot Sverige eller andra åtgärder som kan jämföras med detta. Vid framtvingande eller hindrande av beslut

krävs att det utländska biståndet innebär ett verkligt intrång i Sveriges självbestämmanderätt.

Högförräderi faller under allmänt åtal. Åtal för brottet som yttrandefrihetsbrott får endast väckas om regeringen medger det (6 kap. 1 § tillämpningslagen).

Krigsanstiftan

För krigsanstiftan (7 kap. 13 § TF och 19 kap. 2 § BrB) döms den som med utländskt bistånd framkallar fara för att riket ska invecklas i krig eller andra fientligheter. Straffskalan är fängelse i lägst två och högst åtta år.

Uttrycket *utländskt bistånd* ska förstås på samma sätt som i straffstadgandet avseende högförräderi.

Krigsanstiftan kan begås genom en gärning som riktas mot t.ex. en med Sverige förbunden stat, under förutsättning att det sker med utländskt bistånd och i syfte att framkalla angiven fara för Sverige.

Med *andra fientligheter* avses militära åtgärder, i första hand ockupation, men även blockader och andra tvångsåtgärder från främmande makt omfattas om de utförs med eller direkt understöds av militära maktmedel (prop. 1962:10 s. B 276).

Straffstadgandet bör inte tillämpas i ett fall där någon person, i samverkan med likatänkande i annat land och i former som annars är lagliga, försöker påverka regering och riksdag att ingripa till hjälp för detta land. Att statsmakterna kan ta intryck av en sådan persons meningsyttring bör inte anses innebära att denne genom yttrandet skapat fara för att riket ska invecklas i krig (prop. 1962:10 s. B 463 och 464 samt C 204).

Krigsanstiftan faller under allmänt åtal. Åtal för brottet som yttrandefrihetsbrott får endast väckas om regeringen medger det (6 kap. 1 § tillämpningslagen).

Spioneri och utlandsspioneri m.m.

Den 1 januari 2023 trädde lagändringar avseende spioneribrott m.m. i kraft (prop. 2021/22:55, bet. 2022/23:KU7 och rskr. 2022/23:11). Genom ändringarna har det införts en ny straffbestämmelse om utlandsspioneri, också som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Därut-

över har det straffbara området utvidgats för brotten spioneri samt obehörig befattning och vårdslöshet med hemlig uppgift.

I doktrin uttalas att spioneri- och utlandsspioneribrotten har mindre praktisk betydelse som yttrandefrihetsbrott, eftersom det är osannolikt att en framställning av det slag som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen skulle användas med avsiktssuppsåt att gå främmande makt eller motsvarande tillhanda, vilket är ett brottsrekvisit. Brottet obehörig befattning med hemlig uppgift är av större betydelse som yttrandefrihetsbrott (Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 5 uppl., 2023, s. 138–140).

Spioneri

Straffansvar för spioneri (7 kap. 14 § TF samt 19 kap. 5, 6 och 14 §§ BrB) gäller i korthet för den som

- för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda
- obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en uppgift
- vars uppenbarande för främmande makt eller motsvarande kan medföra men för Sveriges säkerhet.

Straffskalan är fängelse i högst sex år för brott av normalgraden och fängelse lägst fyra och högst arton år, eller på livstid, för grovt brott. Försök, förberedelse och stämpling till brottet är kriminaliserat.

Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

Att gärningen ska ha utförts *för att gå främmande makt eller motsvarande till handa* innebär att gärningsmannen ska ha haft avsiktssuppsåt för den delen av gärningen. Gärningsmannens syfte måste alltså ha varit att på något sätt bistå främmande makt eller motsvarande.

Uttrycket *främmande makt* avser i första hand självständiga stater, men det innefattar även delstater, exilregeringar och motstånds- eller upprorsgrupper, när de har sådan faktisk maktställning och politisk betydelse att diplomatiska angelägenheter är möjliga mellan sam-

manslutningen och Sverige. Även organisationer som FN, EU eller Nato kan utgöra främmande makt.

Med *eller motsvarande* avses grupperingar eller sammanslutningar som intar en faktisk maktposition som kan liknas vid den som innehas av en främmande makt. Det krävs inte att diplomatiska angelägenheter ska vara möjliga mellan en sådan sammanslutning och Sverige. Sammanslutningen behöver inte vara av viss storlek eller organiserad på visst sätt. Exempel på grupperingar som kan ha, eller tidigare har haft, en sådan maktställning är terroristorganisationen Daesh, UCK-gerillan i Kosovo, krigsherrar i Afghanistan och Al-shabab i Somalia (prop. 2021/22:55 s. 85).

Ansvar kan följa oberoende av om den röjda uppgiften är riktig eller inte (prop. 2021/22:55 s. 85). Avgörande är i stället att uppgiften gäller förhållanden av sådan art att dess uppenbarande för främmande makt eller motsvarande är ägnat att medföra men för Sveriges säkerhet. Det krävs varken att något men faktiskt uppkommit eller att konkret fara för sådant men förelagat i det enskilda fallet (SOU 1944:69 s. 130).

Spioneri faller under allmänt åtal. Åtal för brottet som yttrandefrihetsbrott får endast väckas om regeringen medger det (6 kap. 1 § tillämpningslagen).

Utlandspioneri

För utlandsspioneri (7 kap. 14 a § TF samt 19 kap. 6 a, 6 b och 14 §§ BrB) döms den som, i annat fall än som avses i straffbestämmelsen om spioneri,

- för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda
- obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en hemlig uppgift som förekommer inom ramen för ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem
- vars uppenbarande för främmande makt eller motsvarande är ägnat att medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller mellanfolklig organisation.

Ansvar ska inte utdömas om gärningen är försvarlig. Straffskalan är fängelse i högst fyra år för brott av normalgraden och fängelse lägst två och högst åtta år för grovt brott. Försök, förberedelse och stämpling till brottet är kriminaliserat.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska samma omständigheter som för grovt spioneri beaktas särskilt.

Uttrycket *för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda* har samma innebörd som i straffstadgandet beträffande spioneri. Även för utlandsspioneri krävs alltså avsiktssuppsåt avseende detta gärningsmoment.

Med *hemlig uppgift* ska förstås dels uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, dels uppgift som hanteras som hemlig inom ramen för samarbetet eller organisationen den förekommer i. I det senare fallet ska det röra sig om en uppgift som verkligen är avsedd att hållas hemlig och inte redan blivit allmänt känd. Avsikten bör ha kommit till uttryck på något sätt, t.ex. genom hemligstämpling, order eller anslag (prop. 2021/22:55 s. 86).

Uppenbarandet ska vara *ägnat att* medföra allvarligt men av närmare angivet slag, vilket innebär att uppenbarandet av uppgiften typiskt sett ska kunna leda till sådant men. I likhet med spioneribrottet krävs det varken att något men faktiskt uppkommit eller att någon konkret fara för sådant men förelegat i det enskilda fallet.

Kravet på *allvarligt men* innebär att menet som uppenbarandet typiskt sett kan leda till måste vara av viss magnitud. Mindre eller övergående störning i ett förhållande, t.ex. irritation inom en annat lands ledning, utgör inte något allvarligt men. Ett långvarigt avbrott i de mellanfolkliga förbindelserna eller att Sverige stängs ute från fortsatt samarbete eller inte längre får delta i utbytet av hemlig information kan dock utgöra ett sådant kvalificerat men som bestämelsen tar sikte på. Att uppgiften i fråga ska förekomma inom ramen för ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem innebär att uppgiften ska finnas i samarbetets eller organisationens informationssfär, oavsett hur den kommit att finnas där. På grund av de krav som uppställs på uppgiftens art och den menbedömning som ska göras torde samarbeten som är av helt annan karaktär än freds- och säkerhetsfrämjande normalt sett inte träffas av bestämmelsen (prop. 2021/22:55 s. 87).

Försvarlighetsundantaget tar sikte på situationer där den som röjer en uppgift kan anses ha ett berättigat intresse av att göra detta. Det ska göras en helhetsbedömning i det enskilda fallet, där intresset som ligger bakom gärningen ska vägas mot det allvarliga men som ett uppenbarande av uppgiften typiskt sett kan leda till. Intresset av yttrande- och informationsfriheterna bör ges stor vikt vid prövningen och det ska särskilt beaktas om gärningen skett som ett led i nyhetsförmedling eller annars haft ett journalistiskt eller opinionsbildande syfte. På samma sätt kan det beaktas om det funnits ett annat legitimt allmänintresse med gärningen, t.ex. om den sker i syfte att avslöja eller anmäla brottsliga eller oegentliga förfaranden eller att granska om sådana förfaranden föreligger.

Enligt förarbetena kan en gärning som begåtts för att gå främmande makt eller motsvarande till handa endast undantagsvis ses som försvarlig, även om det samtidigt funnits ett legitimt syfte med gärningen. Utrymmet för att anse att en gärning inte utgör brott med stöd av försvarlighetsundantaget är därför mindre än vid obehörig befattning eller vårdslöshet med hemlig uppgift, se nedan. Ett exempel på en försvarlig gärning är att en medborgare i en stat som präglas av liknande värderingar som Sverige till sin stats regering röjer uppgifter om oegentligheter som har begåtts under en svenskledd militär insats och som riskerar att skada Sveriges förhållande till de andra länder som deltar i insatsen. Även om gärningen syftat till att gynna den stat som får del av uppgifterna, skulle gärningen kunna anses vara försvarlig om syftet även varit att slå larm om oegentligheter som förekommit under insatsen (prop. 2021/22:55 s. 87 och 88).

Utlandsspioneri faller under allmänt åtal. Åtal för brottet som yttrandefrihetsbrott får endast väckas om regeringen medger det (6 kap. 1 § tillämpningslagen).

Obehörig befattning och vårdslöshet med hemlig uppgift

Straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift (17 kap. 15 § TF samt 19 kap. 7 och 14 §§ BrB) gäller för den som utan syfte att gå främmande makt eller motsvarande tillhanda begår en gärning som i övrigt motsvarar spioneri eller utlandsspioneri. När det gäller en gärning som i övrigt motsvarar spioneri gäller dock ytterligare ett

rekvisit för den uppgift som gärningen avser, den måste röra något förhållande av hemlig natur.

Obehörig befattning med hemlig uppgift som i övrigt motsvarar utlandsspioneri utgör inte brott om gärningen är försvarlig.

Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år för brott av normalgraden och fängelse i högst fyra år för grovt brott. Försök, förberedelse och, om brottet är att anses som grovt, stämpling är kriminaliserat.

Vid bedömning av om brottet är grovt ska utöver vad som gäller för spioneri även särskilt beaktas om gärningen innefattat tillhandagående av en främmande makt eller motsvarande (7 kap. 15 § fjärde stycket TF).

Med *förhållande av hemlig natur* menas sådant som inte redan har blivit allmänt känt och som verkligen är avsett att hemlighållas. Avsikten bör ha kommit till uttryck på något sätt, t.ex. genom hemligstämpling, order eller anslag. Det krävs inte att uppgiften faktiskt har hanterats i en verksamhet som omfattas av sekretessregler eller att den som vidarebefordrar uppgiften lyder under en tystnadsplikt, så länge som uppgiften skulle ha omfattats av en sekretessbestämmelse om den förekommit i det allmännas verksamhet (prop. 2013/14:51 s. 22 och 23). Detta hypotetiska prov är vad som skiljer en uppgift som rör något *förhållande av hemlig natur* enligt denna straffbestämmelse från en *hemlig uppgift* enligt straffbestämmelsen om utlandsspioneri (prop. 2021/22:55 s. 42, 43 och 86).

Vårdslöshet med hemlig uppgift avser motsvarande gärning som obehörig befattning med hemlig uppgift, begången av grov oaktsamhet i stället för med uppsåt (7 kap. 16 § TF och 19 kap. 9 § BrB). Med grov oaktsamhet avses, något förenklat, att gärningsmannen insett (eller borde ha insett) att han eller hon agerat på sätt som anges i straffbestämmelsen och att det kunde leda till den följd som anges i bestämmelsen. Även här gäller att gärningen i det fall den i övrigt motsvarar utlandsspioneri inte utgör brott om den är försvarlig. Straffskalan är böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, fängelse i högst två år.

Försvarlighetsbedömningen vid obehörig befattning och vårdslöshet med hemlig uppgift är i princip densamma som vid utlandsspioneri, men utrymmet för att finna gärningar av det nu aktuella slaget försvarliga bör enligt förarbetena vara något större jämfört med vid utlandsspioneri (prop. 2021/22:55 s. 89).

Obehörig befattning och vårdslöshet med hemlig uppgift faller under allmänt åtal. Åtal för brotten som yttrandefrihetsbrott får endast väckas om regeringen medger det (6 kap. 1 § tillämpningslagen).

3.4.7 Landsförräderi m.m.

Landsförräderi, landssvek och landsskadlig vårdslöshet

För landsförräderi eller landssvek (7 kap. 17 § TF samt 22 kap. 1, 2 och 7 §§ BrB) döms den som, när riket är i krig eller bestämmelser i lag om sådant brott annars är tillämpliga,

- missleder eller förråder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet,
- förråder egendom som är av betydelse för totalförsvaret, eller
- begår någon annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden.

För landsförräderi krävs att gärningen varit ägnad att medföra avsevärt men för totalförsvaret eller innefattat avsevärt bistånd åt fienden, annars är det fråga om landssvek. Straffansvaret för landsskadlig vårdslöshet (7 kap. 18 § TF och 22 kap. 3 § BrB) gäller för den som av oaktsamhet begår en sådan gärning som avses ovan.

Straffskalan för landsförräderi är fängelse i lägst fyra och högst tio år, eller på livstid. Straffskalan för landssvek är fängelse i högst sex år. Straffskalan för landsskadlig vårdslöshet är fängelse i högst fyra år. För landsförräderi och landssvek är försök, förberedelse och stämpling kriminaliserat.

Avsikten med straffstadgandena är att kriminalisera gärningar som framstår som ett svikande av vad som i allmänhet uppfattas som en självklar plikt mot riket under rådande förhållanden. De utgör inte militärbrott och kan begås av var och en. Gärningarna kan delas in i två grupper: gärningar som är ägnade att medföra men för totalförsvaret och gärningar som innefattar bistånd åt fienden.

För den första gruppen behöver det inte visas att gärningen orsakat något faktiskt men, det är tillräckligt att den typiskt sett kunnat medföra men. Bestämmelsen skyddar inte bara personal vid försvarsmakten utan alla som är verksamma för rikets försvar. För straffbar-

het är det tillräckligt att en enda sådan person hindras, missleds eller förråds. Det krävs inte att förräderiet sker i förhållande till en främmande makt, också ett förrådande i relation till partisaner eller andra fiender inom riket kan bestraffas som landsförräderi. Uttrycket *förråda egendom som är av betydelse för totalförsvaret* innefattar bl.a. att lämna ut uppgift om ett försvarsverk.

Ett exempel på en *liknande förrädisk gärning* är att, i en situation där del av riket ockuperats, till ockupationsmakten förråda en sabotagegrupp eller redaktionen för en hemlig patriotisk tidning som är lojal i förhållande till riket. Motsvarande gäller också om hela riket skulle vara ockuperat, även om straffansvaret då inte kan utkrävas förrän efter en befrielse. Om hela eller delar av riket ockuperas av främmande makt ska vad som sägs om rikets försvar tillämpas på motståndssamhet och vad som sägs om fienden tillämpas på ockupationsmakten (22 kap. 10 § andra stycket BrB).

Om riket är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket befunnit sig i får regeringen besluta att reglerna i 19 och 22 kap. brottsbalken, som annars endast gäller när riket är i krig, ska tillämpas. Ett sådant beslut ska hävas när förhållandena inte längre råder (22 kap. 10 § första stycket BrB).

Landsförräderi, landssvek och landsskadlig vårdslöshet faller under allmänt åtal. Åtal för brotten som yttrandefrihetsbrott får endast väckas om regeringen medger det (6 kap. 1 § tillämpningslagen).

Ryktesspridning till fara för rikets säkerhet

Straffansvar för ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (7 kap. 19 § TF och 22 kap. 5 § BrB) gäller för den som, när riket är i krig eller bestämmelser i lag om sådant brott annars är tillämpliga,

- bland allmänheten sprider eller till främmande makt framför eller låter framkomma falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller
- bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet.

Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år.

Uttrycket *bland allmänheten sprider* innebär inte något krav på att varje uttalande ska rikta sig omedelbart till någon större krets. Att straffbarheten inte har begränsats till sådana fall beror på att en kampanj som verkar i det fördolda ofta kan vara minst lika farlig som en propaganda som framträder mera öppet och därför också lättare kan motarbetas. Ett straffbart spridande bland allmänheten kan dock inte anses föreligga om gärningen bara var inriktad på en krets av bekanta personer, även om denna var vidsträckt. Det krävs att uppsåtet omfattat att spridningen ska ske till en krets som är obestämd på förhand.

Påståendena som sprids kan vara såväl gärningsmannens egna som sådana som han eller hon hört av andra. Påståendet måste dock vara falskt eller osant. Det ska alltså vara fråga om en uppgift som är så konkret att den kan bevisas ha varit sanningslös.

När riket är i krig bör med krigsman avses alla som är tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten, polismän som är skyldiga att delta i rikets försvar, skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen och krigsfångar (jfr 21 kap. 3 och 4 §§ BrB).

Ryktesspridning till fara för rikets säkerhet faller under allmänt åtal. Åtal för brotten som yttrandefrihetsbrott får endast väckas om regeringen medger det (6 kap. 1 § tillämpningslagen).

3.4.8 Offentliggörandebrotten

Som yttrandefrihetsbrott anses att någon

1. uppsåtligen offentliggör en allmän handling som inte är tillgänglig för var och en, om han eller hon har fått tillgång till handlingen i allmän tjänst, under utövande av tjänsteplikt eller i något därmed jämförbart förhållande,
2. offentliggör en uppgift och därvid uppsåtligen åsidosätter en tystnadsplikt som anges i en särskild lag, eller
3. när riket är i krig eller omedelbar krigsfara offentliggör en uppgift om förhållanden vars röjande enligt lag innefattar annat brott mot Sveriges säkerhet än de som anges ovan (7 kap. 20 § TF).

Bestämmelsen om offentliggörandebrotten anger en ram inom vilken kriminalisering kan ske i allmän lag, till skillnad från de andra bestämmelserna där brottsrekvisiten specificeras.

För tillämpning av punkterna 1 och 2 måste den ensamansvariga omfattas av och genom offentliggörandet bryta mot en regel om tystnadsplikt som gäller för uppgiften (se t.ex. 20 kap. 3 § BrB och 14 kap. 2 § OSL).

För punkten 3, som enbart gäller i krig eller vid krigsfara, krävs inte att den ensamansvarige bryter mot egen tystnadsplikt. Kriminaliseringen gäller för uppgifter som var och en är förbjuden att röja.

Åtal för offentliggörandebrott som yttrandefrihetsbrott enligt punkten 3 får endast väckas om regeringen medger det (6 kap. 1 § tillämpningslagen).

4 Regeringsformens skydd för yttrande-, informations- och näringsfriheterna

4.1 Inledning

Som framgår av kapitel 3 utgör yttrandefrihetsgrundlagens regler inte något absolut hinder mot att i lag meddela föreskrifter som innebär begränsningar i rätten att sända program. För sändningar i tråd får det t.ex. i lag meddelas föreskrifter om ingripande mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp (3 kap. 2 § 6 yttrandefrihetsgrundlagen, YGL). När det gäller rätten att sända program på annat sätt än genom tråd får den regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 3 § första stycket YGL). För begränsningar i rätten att sända program gäller dock vad som föreskrivs i regeringsformen, RF, om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter (3 kap. 5 § YGL).

För vissa sändningar från eller till Sverige som har svagare anknytning hit gäller inte alla skyddsregler i yttrandefrihetsgrundlagen. För sådana sändningar är skyddet för yttrande- och informationsfriheten i regeringsformen särskilt relevant.

Sändningar av program sker inte sällan inom ramen för en näringsverksamhet. Regeringsformen innehåller också regler till skydd för näringsfriheten.

I detta avsnitt redogörs översiktligt för regeringsformens skydd för dessa friheter.

4.2 Yttrande- och informationsfriheterna

Den fria åsiktsbildningen är en grundläggande princip i det svenska statsskicket. Enligt portalstadgandet i 1 kap. 1 § RF bygger folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den fria åsiktsbildningen och dess betydelse för demokratin framhölls också vid utformningen av regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Genom 2 kap. 1 § RF skyddas de s.k. positiva opinionsfriheterna. Bestämmelsen innebär att medborgarna i förhållande till det allmänna tillförsäkras yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. När det gäller yttrande- och informationsfriheterna anges följande i 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 RF.

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. RF är inte absoluta. De kan enligt 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag (och undantagsvis genom förordning).

Riksdagens möjlighet att lagstifta i det här avseendet är inte obegränsad. Begränsningar av yttrande- och informationsfriheterna får göras endast för vissa ändamål och om vissa villkor är uppfyllda.

I 2 kap. 21 § RF anges de villkor som måste vara uppfyllda för att begränsa de fri- och rättigheter som räknas upp i den föregående paragrafen, däribland yttrande- och informationsfriheterna. En begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En begränsning måste alltså vara proportionerlig. Vidare får en begränsning inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

För inskränkningar i yttrande- och informationsfriheterna gäller därutöver att de endast får ske för vissa särskilt angivna ändamål,

nämligen med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får dock begränsas utan att något av dessa ändamål behöver vara för handen. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det (2 kap. 23 § första stycket RF).

När det gäller friheten att yttra sig i näringsverksamhet torde avsikten, trots ordalydelsen, inte ha varit att göra undantag från begränsningarna generellt utan endast att möjliggöra reglering av kommersiell reklam, kreditupplysning och redares uppgifter om svenska fartyg. Med kommersiell reklam avses sådan reklam som är av mera utpräglat kommersiell natur och det framhålls i förarbetena att begränsningsgrunden inte medger ingrepp i reklam som är av opinionsbildande karaktär (SOU 1975:75 s. 204 och prop. 1975/76:209 s. 109, jfr bet. KU 1975/76:56 s. 97).

Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska enligt 2 kap. 23 § andra stycket RF särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Det bör understrykas att lag eller annan föreskrift som inskränker yttrandefriheten inte får meddelas i strid med Europakonventionen (2 kap. 19 § RF).

Vid sidan av vad som anges ovan gäller att yttrande- och informationsfriheterna får inskränkas för andra än svenska medborgare här i riket genom lag (2 kap. 25 § RF).

I formellt hänseende kan ett särskilt förfarande bli tillämpligt på ett lagförslag som är rättighetsbegränsande, också i de fall då det uteslutande avser andra än svenska medborgare (2 kap. 22 § RF). Förfarandet innebär att lagförslaget, om det inte avslås av riksdagen, på yrkande av lägst tio av riksdagens ledamöter ska vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmälades i riksdagens kammare. Riksdagen får dock anta förslaget direkt, om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet.

4.3 Näringsfriheten

Näringsfriheten har en lång tradition i Sverige. Att enskilda så långt det är möjligt ska garanteras näringsfrihet är av grundläggande betydelse för det moderna samhället. Gällande lagstiftning på näringsområdet utgår från att det i princip ska råda full frihet för enskilda att här i landet driva näring och utöva yrke. När det gäller näringsfriheten anges följande i 2 kap. 17 § första stycket RF.

Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Det finns dock sedan lång tid en omfattande reglering på detta område. Denna reglering begränsar i stor utsträckning närings- och yrkesfriheten i olika hänseenden, t.ex. på grund av hänsyn till säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och ordningssynpunkter eller för att tillgodose krav på särskilda kvalifikationer som ställs upp för många yrken. I praktiken är således näringsfriheten begränsad i ganska stor utsträckning.

Behovet av inskränkningar i närings- och yrkesfriheterna hade tidigare ansetts utgöra hinder för en grundlagsbestämmelse till skydd för denna frihet. Bland annat på grund därav fick den s.k. likhetsprincipen vara utgångspunkt för grundlagsbestämmelsen (prop. 1993/94:117 s. 20 och 21). Denna princip kan kortfattat sägas innebära att alla regleringar på närings- och yrkesfriheternas område måste vara generella på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas upp för just den näringsgrenen.

Under dessa förutsättningar ska bestämmelsen förhindra att någon enskild ekonomiskt ska få gynnas på någon annans bekostnad. I princip är det inte tillåtet att införa regler som innebär att nyetableringar inom en viss näring eller ett visst yrke förhindras eftersom detta innebär ett skydd för de redan etablerade, såvida det inte samtidigt föreligger något angeläget allmänt intresse som ändå motiverar en sådan reglering. Det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle (prop. 1993/94:117 s. 51).

Genom andra ledet i bestämmelsen slås fast att inskränkningar i närings- eller yrkesfriheterna aldrig får införas i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Den ekonomiska sidan av likhetsprincipen är överordnad den princip som läggs fast i det första ledet. En inskränkning som införs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse måste vara generell och får inte leda till att likhetsprincipen åsidosätts, gynnsamma ekonomiska konsekvenser för vissa näringsidkare får aldrig vara det egentliga syftet med inskränkningen.

Tillåtna begränsningar i näringsfriheten drabbar såväl svenska medborgare som utlänningar här i riket. Utöver vad som anges ovan gäller att rätten att driva näring eller utöva yrke får inskränkas för andra än svenska medborgare här i riket genom lag (2 kap. 25 § RF).

5 Internationell rätt och EU-rätten

5.1 Inledning

I Sverige tillmäts intresset av en vid yttrandefrihet stor vikt. Detta gäller i synnerhet inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. De båda grundlagarna utmärker sig genom den detaljerade och uttömmande regleringen av tryck- och yttrandefriheten.

De internationella rättssystem som Sverige har åtagit sig att följa är konstruerade på ett delvis annorlunda sätt. Skillnaderna ligger inte enbart i olika grad av detaljreglering. De internationella rättssystemen lägger generellt större vikt vid konkurrerande rättigheter än vad som är fallet inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för skyddet av yttrandefriheten i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och Europakonventionen. Därefter redogörs för EU-rättens skydd av den friheten och för några viktiga EU-rättsliga principer. Inom ramen för redogörelsen av EU-rätten beskrivs därutöver AV-direktivet¹ och delar av Sanktionsförordningen². I slutet av det avsnittet lämnas en kortfattad redogörelse för relationen mellan EU-rätten och Sveriges grundlagar.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster).

² Rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

5.2 FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna

Förenta nationernas generalförsamling antog den 10 december 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. Förklaringen definierar vilka de grundläggande mänskliga rättigheterna är. I artikel 19 finns en bestämmelse om rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Artikel 19 har följande lydelse.

Var och en har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet att utan ingripande hysa åsikter samt söka, ta emot och sprida information och idéer med hjälp av alla uttrycksmedel och oberoende av gränser.

Inskränkningar i de rättigheter som följer av förklaringen får göras endast under vissa förutsättningar. Dessa följer av artikel 29.2 och 29.3 som har följande lydelse.

29.2. Vid utövandet av sina rättigheter och friheter får en person endast underkastas sådana inskränkningar som har fastställts i lag och enbart i syfte att trygga tillbörlig hänsyn till och respekt för andras rättigheter och friheter samt för att tillgodose ett demokratiskt samhälles berättigade krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.

29.3. Dessa rättigheter och friheter får inte utövas på ett sätt som är oförenligt med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.

5.3 Europakonventionen

5.3.1 Allmänt

Efter andra världskriget bildade tio stater, däribland Sverige, Europarådet i syftet att skapa ett samarbete för att vidmakthålla och vidareutveckla de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Samarbetet resulterade i antagandet av Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen. Konventionen, som trädde i kraft 1953, var avsedd att bygga på FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna.

För närvarande är 46 stater medlemmar i Europarådet och därmed anslutna till Europakonventionen.

Europakonventionen innebär att de anslutna staterna åtar sig att garantera vissa fri- och rättigheter (artikel 1). Vilka rättigheter som avses framgår av en omfattande och relativt detaljerad katalog över fri- och rättigheter (artiklarna 2–18). Konventionen har vidare kompletterats med olika tilläggsprotokoll varav vissa innehåller materiella fri- och rättighetsbestämmelser.

Enskilda kan klaga till Europadomstolen över att en medlemsstat inte har respekterat de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Ett klagomål förutsätter bl.a. att den enskilde först har uttömt alla nationella rättsmedel. Europadomstolens prövning kan resultera i att domstolen konstaterar att den berörda medlemsstaten har brutit mot konventionens bestämmelser och domstolen kan i vissa fall ålägga staten att betala skadestånd till klaganden. Europadomstolens avgöranden är rättsligt bindande för den berörda staten (se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 19–21).

Den 1 januari 1995 inkorporerades konventionen i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen är därmed direkt tillämplig vid domstolar och myndigheter i enskilda mål och ärenden. Samtidigt infördes en bestämmelse i regeringsformen enligt vilken lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen, nuvarande 2 kap. 19 §.

5.3.2 Skyddet för yttrandefriheten

Yttrandefriheten skyddas genom artikel 10 i Europakonventionen. Artikelns lydelse är följande.

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga

underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Av första stycket följer att rätten till yttrandefrihet även innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Europadomstolen har flera gånger framhållit att yttrandefriheten utgör en av demokratins grundvalar. I Europadomstolens dom den 7 december 1976 i målet *Handyside mot Storbritannien* uttalade Europadomstolen i punkt 49 följande.

Yttrandefriheten utgör en av de väsentliga grundvalarna för ett [demokratiskt] samhälle, en av de grundläggande förutsättningarna för dess framsteg och för varje människas utveckling. ... den omfattar inte endast "information" och "idéer" som mottas positivt eller betraktas som ofarliga eller menlösa utan också dem som kränker, chockerar eller stör staten eller någon del av befolkningen. Detta är de krav som ställs av den pluralism, den tolerans och den vidsynthet utan vilka inget demokratiskt samhälle kan existera.

Av detta följer att inskränkningar av yttrandefriheten måste hållas inom snäva gränser och, för att kunna accepteras som konventionsenliga, vara grundade på övertygande skäl (Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 555).

Artikel 10 skyddar mottagande och spridande av information och idéer och gäller oavsett om det är fråga om spridning mellan personer i en begränsad krets eller opinionsyttringar som är avsedda att få stor spridning genom böcker, tidningar, tidskrifter, radio, tv eller på elektronisk väg.

Europadomstolen har i flera avgöranden betonat betydelsen av fria medier och deras vikt i det demokratiska samhällsskick som Europakonventionen syftar till att upprätthålla (se bl.a. Europadomstolens dom den 23 september 1994 i målet *Jersild mot Danmark*, dom den 27 mars 1996 i målet *Goodwin mot Storbritannien*, och dom den 5 april 2022 i målet *NIT S.R.L. mot Moldavien*).

Yttrandefriheten enligt artikel 10 innebär främst att staten ska avhålla sig från att hindra eller bestraffa fri spridning av tankar och idéer. Det är alltså en negativ förpliktelse som åläggs staten. I vissa situationer kräver artikeln dock även att staten genom positiva åtgärder, t.ex. genom ändamålsenlig lagstiftning, sörjer för att rätten

att sprida tankar och idéer skyddas mot ingrepp från enskilda personer eller institutioner.

Rätten till yttrandefrihet är inte absolut. Av andra stycket framgår under vilka förutsättningar yttrandefriheten får begränsas. Det uppställs tre krav för att en inskränkning ska vara förenlig med konventionen. Dessa är

1. att begränsningen ska ske i lag,
2. att inskränkningen ska avse att tillfredsställa något av följande ändamål: statens säkerhet, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, förebygga oordning eller brott, skydda hälsa eller moral eller annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet, och
3. att inskränkningen ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de ovan angivna ändamålen.

En åtgärd som innebär en inskränkning i konventionsskyddade rättigheter kan alltså godtas om den är proportionerlig, dvs. om åtgärden står i rimlig relation till det intresse den är avsedd att tillgodose. Om åtgärden är oproportionerlig eller mer långtgående än vad som framstår som rimligt för det angivna ändamålet, kan den däremot innebära ett brott mot konventionen.

Begränsningar i yttrandefriheten kan ske genom formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder. Det är alltså fråga inte bara om åtgärder som hindrar eller försvårar för någon att ge uttryck för åsikter och tankar utan också om påföljder, särskilt i form av straff, som drabbar någon i efterhand (Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 558).

I målet Bucur och Toma mot Rumänien (dom den 8 januari 2013) hade en befattningshavare vid underrättelsetjänsten på en presskonferens avslöjat att underrättelsetjänsten illegalt avlyssnat journalisters och politikernas telefonsamtal. Befattningshavaren dömdes för detta av rumänsk domstol till ett villkorligt fängelsestraff. Europadomstolen ansåg att den rumänska domen var i strid med yttrandefriheten eftersom det rörde sig om viktiga frågor av allmänt intresse, försök först hade gjorts att uppmärksamma en chef inom underrättelsetjänsten om missförhållandena och påföljden varit sträng.

I målet Delfi AS mot Estland (dom den 16 juni 2015) var frågan om yttrandefriheten hade kränkts då Delfi, ägare av en nyhetsportal, av en estnisk domstol ålagts att betala skadestånd om 320 euro för läsares kommentarer i anslutning till en artikel på internet. Kommentarererna var inte förhandsgranskade men Delfi kunde ta bort olämpliga kommentarer på eget initiativ eller efter påpekanden från läsare, ett s.k. notice and take down-system. Vissa av kommentarererna var grovt kränkande mot det bolag och dess ägare som artikeln hade handlat om.

Europadomstolen kom fram till att Estland inte hade kränkt yttrandefriheten. Europadomstolen ansåg att den estniska domen var en rättfärdig och proportionerlig restriktion av Delfis yttrandefrihet. Bedömningen grundade sig på att läsarnas kommentarer var mycket kränkande och att Delfi inte hindrade dem från att offentliggöras, profiterade på deras existens och tillät de som skrev att vara anonyma. Europadomstolen ansåg inte heller att skadeståndet var orimligt. Delfi kunde alltså hållas ansvarigt för kommentarer som skrivits av andra personer.

5.4 EU-rätten

5.4.1 Allmänt

EU har bildats genom fördrag som ingåtts av suveräna stater vilka har beslutat sig för att bedriva ett fördjupat samarbete inom vissa politikområden. Inom EU-samarbetet finns dels överstatligt samarbete, dels mellanstatligt samarbete. Det överstatliga samarbetet innebär begränsningar i medlemsstaternas självbestämmanderätt medan det mellanstatliga samarbetet i princip inte inskränker den nationella suveräniteten.

EU-rätten delas in i primärrätt och sekundärrätt. EU-rättens primärrätt består bl.a. av tre grundfördrag som utgör basen för EU-samarbetet: fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) samt Euratomfördraget. Utöver fördragen finns EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, EU-stadgan. Även stadgan räknas till primärrätten. Sekundärrätten består främst av förordningar, direktiv och beslut.

5.4.2 EU-stadgan

EU-stadgan godtogs politiskt av EU:s medlemsstater vid toppmötet i Nice 2000 med ett uttryckligt tillägg om att den inte var rättsligt bindande. I stadgan behandlas medborgerliga, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter. Genom Lissabonfördraget blev EU-stadgan juridiskt bindande (se artikel 6.1 i EU-fördraget).

Redan tidigare tillämpades Europakonventionen och medlemsstaternas skydd för de grundläggande rättigheterna som ”allmänna principer” inom unionsrätten. Stadgan går dock längre än konventionen på vissa områden.

Stadgan är indelad i sju kapitel varav de sex första behandlar olika rättigheter och det sjunde kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan.

Bestämmelserna i stadgan riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen³, till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när de tillämpar unionsrätten. Stadgan innebär inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter, medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändrar inte heller de befogenheter och uppgifter som fastställts i fördragen (artikel 51 i EU-stadgan).

Skyddet för yttrandefriheten

Yttrandefriheten regleras i artikel 11 som har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.
2. Mediernas frihet och mångfald ska respekteras.

Möjligheten att inskränka en rättighet i stadgan följer av artikel 52.1 som har följande lydelse.

Varje begränsning i utövningen av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga skall vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får,

³ Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå (artikel 5.3 i EU-fördraget).

med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Förutsättningarna för att inskränka rättigheter är alltså reglerade på liknande sätt som i artikel 10.2 i Europakonventionen. Enligt artikel 52.3 i EU-stadgan gäller att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Unionsrätten får dock tillförsäkra ett mer långtgående skydd. EU-domstolen har i ett avgörande uttalat att yttrande- och informationsfriheterna enligt artikel 11 i stadgan har samma innebörd och räckvidd som rättigheterna har enligt artikel 10 i Europakonventionen (EU-domstolens dom i målet *Fussl Modestraße Mayr*, C-555/19, punkt 82 och däri hänvisade avgöranden).

5.4.3 Några viktiga EU-rättsliga principer

Likabehandlingsprincipen

Inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden (artikel 18 i EUF-fördraget). Diskrimineringsförbudet innebär att ett land inte ska (negativt) särbehandla fysiska eller juridiska personer från en annan medlemsstat. Förbudet avser såväl direkt som indirekt diskriminering.

Direkt diskriminering, dvs. regler som uttryckligen anger att särbehandling ska ske på grund av nationalitet, kan i princip enbart motiveras när gemenskapsrätten uttryckligen ger möjlighet till sådana undantag. Indirekt diskriminering, dvs. regler som utan att uttryckligen ange att särbehandling ska ske på grund av nationalitet ändå får den effekten, kan motiveras med objektiva godtagbara syften och måste vara proportionerlig i förhållande till det mål som eftersträvas (jfr EU-domstolens dom i målet *MH* och *ILA*, C-168/20, punkterna 80–84 och 106–109 samt däri hänvisade avgöranden).

Proportionalitetsprincipen

Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Unionens institutioner ska tillämpa proportionalitetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (artikel 5.4 i EU-fördraget). Det innebär bl.a. att dessa inte får använda sig av mer betungande eller långtgående åtgärder än som kan anses nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas.

Proportionalitetsprincipen har utvecklats i praxis och bl.a. använts vid bedömningen av om nationella begränsningar av de fria rörligheterna är godtagbara. För att en åtgärd ska anses vara proportionerlig krävs i allmänhet att åtgärden ska kunna uppnå det syfte som eftersträvas, att den är nödvändig för att syftet ska uppnås och att den står i skälig proportion till syftet (se t.ex. EU-domstolens dom i målet kommissionen mot Tyskland, C-319/05, punkt 87 och däri hänvisade avgöranden).

Principerna om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster

Inom ramen för vissa bestämmelser i EUF-fördraget ska inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas. Förbudet ska även omfatta inskränkningar för medborgare i en medlemsstat som är etablerad i någon medlemsstat att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag (artikel 49 första stycket i EUF-fördraget). Etableringsfriheten ska innefatta rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare, om inte annat följer av bestämmelserna i kapitlet om kapital (artikel 49 andra stycket i EUF-fördraget).

Artikel 49 i EUF-fördraget utgör enligt EU-domstolens fasta praxis hinder mot varje nationell åtgärd som, även om den tillämpas utan diskriminering med avseende på nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för gemenskapens medborgare att utöva de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget. Inskränkningar i etableringsfriheten kan endast vara motiverade om de för det första grundas på tvingande skäl av allmänintresse och de för det

andra iakttar proportionalitetsprincipen, vilket innebär att de ska vara ägnade att på ett sammanhängande och systematiskt sätt säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (EU-domstolens dom i målet Cilevičs m.fl., C-391/20, punkt 65 och däri hänvisat avgörande).

Etableringsfriheten omfattar inte verksamheter som är förenade med utövandet av offentlig makt (artikel 51 i EUF-fördraget). Undantaget begränsas dock av en restriktiv fördragstolkning, det gäller enbart de specifika verksamheter och uppgifter som faktiskt innebär utövande av offentlig makt. Medlemsstaterna kan behålla särskilda bestämmelser för icke-medborgare grundade på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, men Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet utfärda direktiv för samordning av sådana bestämmelser (artikel 52 i EUF-fördraget).

Reglerna om fri rörlighet för tjänster återfinns i kapitel 3, artiklarna 56–62, EUF-fördraget. I artikel 56 föreskrivs att – inom ramen för nedanstående bestämmelser i kapitlet – inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen ska förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten. Den princip som dessa bestämmelser bygger på är att alla rättssubjekt, oavsett hemvist inom unionen, ska ha samma förutsättningar för att etablera sig eller erbjuda sina tjänster i andra medlemsstater än den där de har hemvist. Friheten att tillhandahålla tjänster gäller alla tjänster som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte omfattas av bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer. Den som tillhandahåller en tjänst får tillfälligt utöva sin verksamhet i den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls, på samma villkor som medlemsstaten fastställt för sina egna medborgare, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om etableringsrätt (artikel 57 i EUF-fördraget).

Principerna om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster går i viss mån in i varandra. Frågan om en verksamhet som består i att tillhandahålla tjänster utövas tillfälligt i värdmedlemsstaten i den mening som avses i artikel 57 EUF-fördraget ska enligt praxis inte bara bedömas i förhållande till tjänstens varaktighet, utan även i förhållande till hur ofta den ägt rum, dess regelbundenhet och dess kontinuitet. Det avgörande kriteriet för att bestämmelserna om tjänster ska bli tillämpliga är således att den berörda personens deltagande i det

ekonomiska livet i värdmedlemsstaten inte ska vara stadigvarande och kontinuerligt (se EU-domstolens dom i målet kommissionen mot Italien, C-131/01, punkterna 22 och 23).

5.4.4 AV-direktivet

Allmänt

AV-direktivet är sprunget ur rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (TV-direktivet). TV-direktivet kom genom ett ändringsdirektiv 2007⁴ att byta namn till AV-direktivet. Direktivets tillämpningsområde utökades samtidigt till att även omfatta beställ-tv. AV-direktivet kodifierades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella tjänster.

Den 6 november 2018 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av AV-direktivet, som bl.a. innebar att direktivets tillämpningsområde utökades till att även omfatta s.k. videodelningsplattformar. När det fortsättningsvis hänvisas till AV-direktivet avses den kodifierade versionen med beaktande av 2018-års ändringsdirektiv, om inte något annat uttryckligen anges.

AV-direktivet reglerar Sveriges förhållande till andra EU-länder och EES-stater. Direktivet omfattar inte audiovisuella medietjänster som är avsedda uteslutande för mottagning i tredjeland, dvs. stater utanför EU och EES, och som inte tas emot med vanlig konsumentutrustning direkt eller indirekt av allmänheten i en eller flera medlemsstater (artikel 2.6).

Bestämmelserna i direktivet syftar främst till att främja respektive reglera eller förbjuda vissa typer av programinnehåll. Direktivet innehåller regler om kommersiella meddelanden, sponsring, produktplacering, tv-reklam, teleshopping och rätt till genmäle i tv-sänd-

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television.

ningar. Därutöver åläggs medlemsstaterna att säkerställa att audiovisuella medietjänster inte innehåller någon uppmaning till våld eller hat mot en grupp eller medlem av en grupp på någon av de grunder som anges i artikel 21 EU-stadgan⁵, eller offentlig uppmaning att begå terroristbrott⁶. De åtgärder som vidtas för att säkerställa dessa ålägganden ska vara nödvändiga, proportionella och förenliga med rättigheterna och principerna i EU-stadgan.

Vidare gäller att audiovisuella medietjänster med sådant innehåll som kan skada minderårigas fysiska, mentala och moraliska utveckling ska tillhandahållas på ett sådant sätt att minderåriga normalt inte hör eller ser dem. Åtgärder för att säkerställa detta ska stå i proportion till den potentiella skada som programmet kan orsaka. Direktivet innehåller också vissa ordningsregler samt bestämmelser om rapportering och uppföljning.

Direktivet påverkar inte medlemsstaternas ansvar i fråga om organisationen och finansieringen av program och programinnehåll⁷. Det reglerar således bl.a. inte system för tillståndsgivning, administrativ auktorisering eller beskattning av program och programinnehåll.

AV-direktivet är ett minimidirektiv. Enligt artikel 4.1 får en medlemsstat för leverantörer av medietjänster under sin jurisdiktion föreskriva strängare regler inom de områden som samordnas genom direktivet, under förutsättning att de strängare reglerna stämmer överens med gemenskapsrätten. Ett exempel på en sådan strängare regel i Sverige är förbudet mot avbrott för annonsering av tv-program som huvudsakligen riktar sig mot barn under tolv år i 8 kap. 7 § radio- och tv-lagen (2010:696), RTL.

Definitioner

I AV-direktivet definieras bl.a. audiovisuell medietjänst, program, leverantör av medietjänster, redaktionellt ansvar, tv-sändning och programföretag (artikel 1).

⁵ Grunderna är kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

⁶ Se artikel 5 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, jfr 7 § terroristbrottslagen (2022:666).

⁷ Se skäl 19 i 2010-års kodifiering av AV-direktivet.

Med *audiovisuell medietjänst* avses en tjänst enligt definitionen i artiklarna 56 och 57 i EUF-fördraget, där tjänsten eller en särskiljbar del av den har som huvudsakligt syfte att i informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahålla allmänheten program via elektroniska kommunikationsnät i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 2018/1972⁸. Definitionen innefattar även audiovisuella kommersiella meddelanden.

Ett *program* är en uppsättning rörliga bilder med eller utan ljud som, oavsett längd, utgör ett enskilt inslag i en programtablå eller en katalog som har sammanställts av en leverantör av medietjänster, t.ex. långfilmer, videoklipp, sportevenemang, komediserier, dokumentärer, barnprogram och dramaproduktioner. I skäl 23 till 2010-års kodifiering av AV-direktivet anges att även om det viktigaste syftet med en audiovisuell medietjänst är att tillhandahålla program, så bör definitionen av en sådan tjänst även omfatta textbaserat innehåll som åtföljer programmen, såsom undertextningstjänster och elektroniska programguider, medan separata textbaserade tjänster inte bör omfattas av direktivet.

Med *leverantör av medietjänster* avses den fysiska eller juridiska person som har det redaktionella ansvaret för valet av audiovisuellt innehåll för den audiovisuella medietjänsten och som avgör hur det ska struktureras.

Redaktionellt ansvar innebär faktisk kontroll av såväl valet av program som hur de ska struktureras, antingen i en kronologisk programtablå när det gäller tv-sändningar, eller i en katalog, när det gäller audiovisuella medietjänster på begäran.

En *tv-sändning* är en audiovisuell medietjänst som tillhandahålls av en leverantör av medietjänster för samtidigt tv-tittande enligt en programtablå. Ett *programföretag* är en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändningar.

⁸ I AV-direktivet hänvisas till artikel 2 a i direktiv 2002/21/EG. Enligt artikel 125 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation ska hänvisningar till bl.a. direktiv 2002/21/EG anses som hänvisningar till direktivet 2018/1972 i enlighet med jämförelsetabellen i bilaga XIII. Elektroniskt kommunikationsnät definieras i artikel 2.1 i direktiv (EU) 2018/1972 enligt följande: system för överföring, oberoende av om det bygger på en permanent infrastruktur eller en centralt administrerad kapacitet eller inte, och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigering samt andra resurser, inbegripet nätelement som inte är aktiva, som medger överföring av signaler via tråd, via radio, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier, däribland satellitnät, fasta nät (kretskopplade och paketkopplade, inbegripet internet) och mobilnät, elnätssystem i den utsträckning dessa används för signalöverföring, nät för radio och tv-utsändning samt kabel-tv-nät, oberoende av vilken typ av information som överförs.

Ursprungslandsprincipen och principen om fri mottagning och vidareändning

Ursprungslandsprincipen

Enligt AV-direktivet är varje land från vilket en sändning ursprungligen kommer ansvarigt för att sändningen följer det landets nationella lagar, vilket innefattar de regler som samordnats genom direktivet. Detta är, enligt skäl 36 i 2010-års kodifiering av AV-direktivet, tillräckligt för att säkerställa en fri rörlighet utan en andra kontroll på samma grunder i de mottagande medlemsstaterna.

Denna grundprincip kallas för ursprungslandsprincipen eller sändarlandsprincipen. Principen innebär att varje medlemsstat ska säkerställa att alla audiovisuella medietjänster som sänds av leverantörer av medietjänster under dess jurisdiktion överensstämmer med reglerna i det rättssystem som är tillämpligt på audiovisuella medietjänster avsedda för allmänheten i den medlemsstaten (artikel 2.1). Den innebär också att leverantören, och dennes audiovisuella medietjänster, ska omfattas av en enda medlemsstats jurisdiktion.

Artikel 2.2–2.5 i AV-direktivet innehåller kriterier för hur en stats jurisdiktion över leverantörer av audiovisuella medietjänster ska fastställas. I första hand ska jurisdiktionen fastställas utifrån vilken medlemsstat som leverantören är etablerad i, enligt särskilda bestämmelser om etablering i artikel 2.3. I andra hand, för leverantörer på vilka de särskilda etableringsbestämmelserna inte är tillämpliga, fastställs jurisdiktionen genom tekniska kriterier där det avgörande är var en satellitupplänk som används är belägen eller vilken stats satellitkapacitet som används (artikel 2.4). Enligt artikel 2.5 är, i sista hand, den medlemsstat där leverantören är etablerad enligt bestämmelserna i artiklarna 49–55 i EUF-fördraget behörig.

Det är inte ovanligt att en leverantör av medietjänster är verksam i flera medlemsstater. I sådana fall kan det bli komplicerat att avgöra i vilket land leverantören är etablerad och vilken lagstiftning som ska tillämpas. Om det vid ingripanden enligt direktivet uppstår oenighet om vilken medlemsstat som har jurisdiktion ska de berörda medlemsstaterna uppmärksamma kommissionen på detta. När kommissionen antar ett beslut där den bedömer om ett visst ingripande mot en leverantör med tillämpning av bestämmelser i AV-direktivet är förenligt med unionsrätten, ska den också besluta vilken medlemsstat som har jurisdiktion (artikel 2.5c).

Principen om fri mottagning och vidareändning

Syftet med AV-direktivet är att skapa fri rörlighet för de tjänster som direktivet omfattar. Enligt artikel 3.1 ska medlemsstaterna säkerställa fri mottagning och inte begränsa vidareändning inom sina territorier av audiovisuella medietjänster från andra medlemsstater av skäl som ingår i de områden som samordnas genom direktivet. Som huvudregel gäller alltså att en medlemsstat inte får uppställa regler eller villkor för sändning som innebär att det införs en andra kontroll avseende de områden som samordnas genom direktivet utöver den som det åligger ursprungslandet att genomföra för leverantörer av medietjänster som står under en annan medlemsstats jurisdiktion (se t.ex. de förenade målen C-34/95, C-35/95 och C-36/95, De Agostini och TV-Shop, punkterna 55–62).

Direktivet innebär inte att det uppställs något förbud mot bestämmelser i nationell rätt som allmänt sett eftersträvar ett mål av allmänintresse och styr vissa aspekter av sändning och distribution av audiovisuella medietjänster. Inte heller sådana bestämmelser får dock utformas så att de utgör en andra kontroll av sändningar utöver den som den ursprungslandet är skyldig att genomföra. Därutöver får de inte förhindra vidareändning som sådan. Exempelvis har EU-domstolen bedömt att en medlemsstats åtgärd att införa en skyldighet för leverantörer av medietjänster vars sändningar är avsedda för den medlemsstaten och för andra personer som till konsumenter i den medlemsstaten levererar internettjänster för kanaler eller tv-sändningar att under viss tid sända eller vidareända en särskild tv-kanal från en annan medlemsstat enbart i betal-tv-paket inte omfattas av direktivets bestämmelse om fri mottagning och vidareändning, eftersom åtgärden inte förhindrade vidareändning som sådan av den berörda kanalen (se målet C-622/17, Baltic Media Alliance, punkterna 73–77 och 84).

Ett annat exempel är att EU-domstolen har bedömt att det inte strider mot direktivet att en medlemsstat med stöd av en föreningsrättslig regel – som avser ett av de områden som samordnas genom direktivet – förbjuder en leverantör av medietjänster som står under en annan medlemsstats jurisdiktion att bedriva verksamhet inom dess territorium, förutsatt att förbudet inte också hindrar återutsändning inom den först nämnda medlemsstatens territorium av leverantörens tv-sändningar som producerats i en annan medlemsstat (se de förenade

målen C-244/10 och C-245/10, Mesopotamia Broadcast och Roj TV, punkterna 38–46 och 52–54).

Undantag från principen om fri mottagning och vidareändning

En medlemsstat kan, om vissa förutsättningar som anges i artikel 3 i AV-direktivet är uppfyllda, tillfälligt göra undantag från rätten till fri mottagning och obegränsad vidareändning inom dess territorium av en audiovisuell medietjänst från en leverantör av medietjänster under en annan medlemsstats jurisdiktion. Bestämmelserna i artikel 3 om begränsning av mottagning och vidareändning har inte genomförts i svensk rätt.

Undantag får enligt artikel 3.2 göras om en audiovisuell medietjänst som tillhandahålls av en leverantör av medietjänster som lyder under en annan medlemsstats jurisdiktion

- uppenbart, allvarligt och grovt överträder regeln (i artikel 6.1 a) om förbud mot uppmaning till våld eller hat mot en grupp eller medlem av en grupp på någon av de grunder som anges i artikel 21 i EU-stadgan⁹ eller
- uppenbart, allvarligt och grovt överträder regeln (i artikel 6a.1) om restriktioner beträffande tillhandahållande av medietjänster som kan skada minderårigas fysiska, mentala eller moraliska utveckling, eller
- är till förfång för eller utgör en risk för folkhälsan.

För att ingripande ska få ske krävs att leverantören av medietjänsten under de föregående tolv månaderna vid minst två tidigare tillfällen redan agerat på det sätt som beskrivs ovan en eller flera gånger. Vidare måste mottagarstaten skriftligen underrätta leverantören av medietjänsten, medlemsstaten som har jurisdiktion över den och kommissionen om de påstådda överträdelseerna och om de åtgärder som mottagarstaten avser vidta om överträdelse sker igen. Leverantören av medietjänster måste ha getts möjlighet att ge sina synpunkter för att kunna försvara sig. Slutligen krävs att det inte inom

⁹ Grunderna är kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

en månad från att kommissionen underrättades träffats någon uppgörelse i godo i samråd mellan mottagarstaten, sändarstaten och kommissionen (artikel 3.2 a–d).

Undantag får därutöver enligt artikel 3.3 göras om en audiovisuell medietjänst som tillhandahålls av en leverantör av medietjänster som lyder under en annan medlemsstats jurisdiktion

- uppenbart, allvarligt och grovt överträder regeln (i artikel 6.1 b) om förbud mot offentlig uppmaning att begå terroristbrott, eller
- är till förfång för eller utgör en allvarlig risk för allmän säkerhet, inklusive skydd av nationell säkerhet och försvar.

I dessa fall krävs att agerandet inträffat vid minst ett tidigare tillfälle under de föregående tolv månaderna. Även här krävs att mottagarstaten skriftligen underrättar leverantören av medietjänsten, medlemsstaten som har jurisdiktion över leverantören och kommissionen om de påstådda överträdelsena och de åtgärder som mottagarstaten avser vidta om en överträdelse sker igen (artiklarna 3.3 a och 3.3 b). I brådskande fall, högst en månad efter den påstådda överträdelsen, får det dock göras undantag från dessa villkor. Mottagarstaten kan i sådana fall vidta åtgärder direkt utan att det är fråga om upprepad överträdelse och utan föregående kommunikation. Åtgärderna ska så snart som möjligt anmälas till kommissionen och den medlemsstat som har jurisdiktion över leverantören av medietjänsten, med uppgift om varför fallet är brådskande (artikel 3.5). Mottagarstaten ska dock iaktta den berörda leverantörens rätt till försvar (artikel 3.3 tredje stycket).

För samtliga ingripanden enligt artikel 3 gäller att kommissionen ska besluta om åtgärderna som vidtagits är förenliga med unionsrätten. När en medlemsstat i ett brådskande fall vidtagit en åtgärd ska kommissionen snarast möjligt undersöka den saken. Om kommissionen kommer fram till att åtgärderna är oförenliga med unionsrätten ska den kräva att medlemsstaten i fråga skyndsamt avbryter åtgärderna.

Ingripanden mot rätten till fri mottagning och obegränsad vidare-sändning ska inte påverka tillämpningen av förfaranden, åtgärder eller sanktioner mot överträdelsena i fråga i den medlemsstat som har jurisdiktion över den berörda leverantören av medietjänster (artikel 3.4).

Enligt artikel 4.2–4.5 i AV-direktivet får en medlemsstat, som infört mer detaljerade eller striktare bestämmelser i allmänhetens intresse än

som följer av direktivet, ingripa mot en leverantör av medietjänster under en annan medlemsstats jurisdiktion, om leverantören tillhandahåller en audiovisuell medietjänst som helt eller huvudsakligen är inriktad på den först nämnda medlemsstatens territorium. Mottagarstaten måste först skicka en motiverad begäran till den medlemsstat som har jurisdiktion över leverantören. Om detta inte leder till ett tillfredsställande resultat, och mottagarstaten bevisar att leverantören etablerat sig i den andra medlemsstaten för att kringgå mottagarstatens striktare bestämmelser, får mottagarstaten vidta lämpliga åtgärder mot leverantören.

Innan sådana åtgärder vidtas måste kommissionen och medlemsstaten som har jurisdiktion över leverantören ha underrättats om den tänkta ingripandeåtgärden. Vidare måste den berörda leverantören ha getts tillfälle att försvara sig. Kommissionen ska besluta i fråga om åtgärderna är förenliga med unionsrätten. Om så inte bedöms vara fallet ska kommissionen kräva att mottagarstaten avstår från ingripandeåtgärderna.

I svensk rätt har en ingripanderegul motvarande den i artikel 4 genomförts för reklam avseende alkoholdrycker och reklam riktad mot barn, se 16 kap. 15 § RTL.

5.4.5 Sanktionsförordningen

Den 31 juli 2014 antog det Europeiska rådet Sanktionsförordningen. Genom ändringsförordningen (EU) 2022/350¹⁰ infördes artikel 2f, med följande lydelse:

1. Det ska vara förbjudet för operatörer att sända eller möjliggöra, underlätta eller på annat sätt bidra till sändning av innehåll som utförs av de juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga XV, inbegripet genom överföring eller distribution på något sätt såsom kabel, satellit, bredbands-tv, internetleverantörer, internetbaserade videodelningsplattformar eller -applikationer, oavsett om de är nya eller förinstallerade.
2. Alla sändningslicenser eller sändningstillstånd, sändnings- och distributionsarrangemang med de juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga XV ska tillfälligt upphävas.

¹⁰ Rådets förordning (EU) 2022/350 av den 1 mars 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

Artikel 2f i Sanktionsförordningen kompletterades genom ändringsförordningen (EU) 2022/879¹¹ med en tredje punkt:

3. Det ska vara förbjudet att marknadsföra produkter eller tjänster i alla typer av innehåll som produceras eller sänds av de juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga XV, inbegripet via överföring eller distribution på något av de sätt som avses i punkt 1.

Sanktionsförordningens bilaga XV har utöver genom de ändringsförordningar som anges ovan ändrats genom ändringsförordning (EU) 2022/2474¹², (EU) 2023/427¹³ och (EU) 2023/1214¹⁴.

I samtliga nämnda ändringsförordningar anges i skälen att åtgärderna står i överensstämmelse med de grundläggande fri- och rättigheter som erkänns i EU-stadgan, särskilt med rätten till yttrandefrihet och informationsfriheten, näringsfriheten och rätten till egendom som erkänns i artiklarna 11, 16 och 17 i stadgan, och inte hindrar mediekanalerna och deras personal från att utföra annan verksamhet i unionen än sändning, såsom forskning och intervjuer. Vidare anges att åtgärderna i synnerhet inte påverkar skyldigheten att respektera de rättigheter, friheter och principer som avses i artikel 6 i EU-fördraget, inbegripet i EU-stadgan, samt i medlemsstaternas konstitutioner, inom deras respektive tillämpningsområden.¹⁵

5.4.6 Relationen mellan EU-rätten och Sveriges grundlagar

Genom EU-samarbetet avstår medlemsstaterna från makten att själva fatta beslut inom vissa områden och lämnar över denna till EU. Makten utövas i stället av staterna gemensamt genom EU:s institutioner. EU-organen kan således, inom de områden som berörs, sägas

¹¹ Rådets förordning (EU) 2022/879 av den 3 juni 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

¹² Rådets förordning (EU) 2022/2474 av den 16 december 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

¹³ Rådets förordning (EU) 2023/427 av den 25 februari 2023 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

¹⁴ Rådets förordning (EU) 2023/1214 av den 23 juni 2023 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

¹⁵ Skäl 11 i förordning (EU) 2022/350, skäl 13 i förordning (EU) 2022/879, skäl 11 i förordning (EU) 2022/2474, skäl 14 i förordning (EU) 2023/427 och skäl 28 i förordning (EU) 2023/1214.

ha ersatt t.ex. de nationella parlamenten som beslutsfattare. I regeringens proposition inför ett svenskt medlemskap i EU benämndes detta som "överlåtelse av beslutanderätt" och att staterna "avstår från en del av sina statsorgans beslutsbefogenheter och överlåter dessa till EG-institutionerna" (prop. 1993/94:114 s. 12).

Bestämmelser om riksdagens överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet finns i 10 kap. 6 § regeringsformen, RF. Enligt denna paragraf kan riksdagen inom ramen för samarbetet överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Vad som avses med "principerna för statsskicket" är en fråga som har varit föremål för diskussion. I den diskussionen har bl.a. riksdagens ställning som det främsta statsorganet särskilt betonats liksom den fria åsiktsbildningens stora betydelse för det svenska statsskicket (se bl.a. bet. 1993/94:KU21).

Det är en sedan länge etablerad EU-rättslig grundprincip att unionsrätten har företräde framför nationell rätt, även framför medlemsstaternas grundlagar (se bl.a. EU-domstolens domar i målen Costa/ENEL, C-6/64, och Internationale Handelsgesellschaft, C-11/70). EU-domstolens tolkning av företrädesprincipen betyder att medlemskapets innebörd helt och hållet bestäms av unionsrätten. Innehållet i en rättsakt som antas av EU kan inte, enligt EU-domstolens praxis, överprövas mot nationella rättsregler, inte ens mot medlemsstaternas grundlagar.

Det här synsättet har inte varit okontroversiellt. Särskilt på området för grundläggande fri- och rättigheter har det i flera medlemsstater hävdats att i vissa situationer måste det på nationell nivå kunna prövas om en EU-rättslig regel är förenlig med det rättighetsskydd som tillkommer medborgarna enligt den nationella grundlagen. Även i Sverige har en liknande diskussion förts med utgångspunkt i bestämmelsen i 10 kap. 6 § RF om överlåtelse av beslutanderätt.

I samband med det svenska anslutningsavtalet till EU från juni 1994 gjorde Sverige en ensidig förklaring rörande offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Regeringen förklarade att offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar, och grundlagsskyddet för meddelarfriheten, är och förblir grundläggande principer som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv.

Den ensidiga svenska förklaringen avspeglar regeringens och konstitutionsutskottets uttalanden i samband med överlåtelsen av beslutande-

rätt. Synsättet har varit att överlåtelsen inte omfattar grundläggande konstitutionella principer här i landet. Handlingsoffentligheten samt principerna om censurförbud, meddelarskydd och ensamansvar m.m. har framhållits i det sammanhanget. De har ansetts utgöra förutsättningar för den fria åsiktsbildningen. I konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU21, som gällde anpassningar i regeringsformen med anledning av EU-inträdet, framhölls de nämnda principerna som icke överlåtbara. Detta hindrade dock inte utskottet från att godta ett par anpassningar av tryckfrihetsförordningen till EU-rätten. De gällde en ny delegationsregel avseende kommersiella annonser till skydd för hälsa och miljö och utökade möjligheter för utländska medborgare att äga periodiska skrifter.

I en svarsförklaring från medlemsstaterna förklarades att de förutsatte att Sverige som medlem i Europeiska unionen fullt ut kommer att följa gemenskapsrätten i detta avseende.

De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågorna blev återigen aktuella i samband med godkännandet av Lissabonfördraget. Bakgrunden var att fördraget utökade EU:s behörighet på det straffrättsliga och polisiära området, vilket ansågs göra viss ytterligare överlåtelse av beslutanderätt nödvändig. Regeringen betonade att det var svårt att förutse hur det samarbetet skulle utvecklas. Regeringen ansåg dock att överlåtelsen inte kunde anses leda till att riksdagens ställning som det främsta statsorganet skulle urholkas i väsentlig grad och att den inte heller rörde någon av de grundläggande konstitutionella principer som framhölls av konstitutionsutskottet i grundlagsärendet 1993/94 (prop. 2007/08:168 s. 66 och 67).

Konstitutionsutskottet uttalade i ett yttrande inför godkännandet av Lissabonfördraget att utskottet vidhöll sin tidigare uppfattning, nämligen att en rättsakt från EU, som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel, inte ligger inom det område där beslutanderätt har överlåtit. Om det inom ramen för EU-samarbetet uppstår behov av reglering som inte låter sig förenas med viktiga principer i det svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet förutsätter ett deltagande från svensk sida, enligt utskottets mening, grundlagsändring och överlåtelse av ny beslutanderätt till EU som möjliggör för EU att fatta beslut i frågan (2008/09:KU3y, bet. 2008/09:UU8 s. 123 och 124).

Utskottets uttalande framstår emellertid som tveksamt från ett rent EU-rättsligt perspektiv. Enligt unionsrätten har medlemsstaterna

överlåt till EU-domstolen att avgöra var gränserna för EU:s kompetens går.

Samtidigt kan hävdas att eftersom det är medlemsstaterna som har ansett att det finns konstitutionella förutsättningar för anslutning till unionen och för att godkänna de olika ändringsfördragen, är det också medlemsstaterna som avgör var gränserna för den överlåtna kompetensen går. Så har t.ex. författningsdomstolen i Tyskland i de s.k. Solange-målen intagit förhållningssättet att tysk grundlag står över unionsrätten men ändå accepterat unionsrätten eftersom den inte ännu (=so lange) ansetts strida mot tysk grundlag (Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl., 2018, s. 505 och 506).

Det finns olika uppfattningar i frågan om den svenska grundlagsregleringens förhållande till EU-rätten. Detta framgår bl.a. av en debatt som under 2014 och 2015 fördes i Svensk Juristtidning (se inlägg av Olle Abrahamsson och Henrik Jermsten i SvJT 2014 s. 201 och 2015 s. 8, Göran Lambertz i SvJT 2014 s. 440 samt Magnus Schmauch i SvJT 2014 s. 520 och 2015 s. 199) och även senare diskussion (se t.ex. David Törngren i Ord och rätt, Festskrift till Hans-Gunnar Axberger, 2020, s. 605–608).

För det fall en konflikt mellan de svenska överlåtelsevillkoren och en rättsakt från EU skulle komma under EU-domstolens prövning framstår det som mest troligt att prövningen kommer att avse de detaljerade bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl., 2018, s. 507).

6 Radio- och tv-lagen m.m.

6.1 Inledning

Som har framgått av kapitel 3 innehåller yttrandefrihetsgrundlagen ett antal bestämmelser som medger att yttrandefriheten i de skyddade medierna får regleras särskilt i lag. Det gäller t.ex. för olika former av reklam, sponsring m.m. Ett annat exempel är delegationsbestämmelsen i 1 kap. 17 § yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, som tillåter särskild reglering av sändningar av program som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands.

Yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om etableringsfriheten för sändningar i tråd i 3 kap. 1 § begränsar utrymmet att föreskriva om ingripanden mot sådana sändningar. Grundlagen tillåter dock även beträffande sådana sändningar att det i lag meddelas föreskrifter, bl.a. om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud på vissa särskilt angivna grunder och, när det gäller public service-företagen, om villkor för att sända program (3 kap. 2 § 6 och 7). För etersändningar får rätten att sända program regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 3 §).

Regler om tillstånd och villkor för sändningar av program återfinns i radio- och tv-lagen (2010:696), RTL. Lagen innehåller bestämmelser om tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, videodelningsplattformar, ljudradiosändningar och beställradio. Utöver regler om tillstånd och villkor innehåller radio- och tv-lagen bl.a. generella regler om innehåll i sändningar samt bestämmelser om granskning, tillsyn och ingripande vid överträdelser av lagens bestämmelser. Lagen genomför delvis AV-direktivet (1 kap. 2 § RTL).

I detta kapitel redogörs för radio- och tv-lagens reglering av tv-sändningar, sökbar text-tv och ljudradiosändningar. Redogörelsen avser etersändningar om inte annat uttryckligen anges. Varken videodelningsplattformar, beställ-tv eller beställradio redogörs för närmare.

De särskilda regler och det särskilda tillståndsförfarande som gäller för public service-företagen beskrivs endast i begränsad omfattning.

Utöver radio- och tv-lagen redogörs i slutet av detta kapitel översiktligt för regler om tillstånd för radiosändare i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, LEK.

6.2 Radio- och tv-lagens tillämpningsområde

När det gäller tv-sändningar är radio- och tv-lagen tillämplig på sändningar som kan tas emot i någon stat som omfattas av EES-avtalet¹, om leverantören av medietjänsten står under svensk jurisdiktion. Så är fallet om leverantören 1) är etablerad i Sverige enligt artikel 2.3 i AV-direktivet, 2) utan att vara etablerad i någon annan EES-stat uppfyller vissa tekniska kriterier, eller, i sista hand, 3) är etablerad i Sverige enligt bestämmelserna om etablering i EUF-fördraget (1 kap. 3 § första stycket RTL). Som har framgått av avsnitt 5.4.4 bör AV-direktivet förstås på så sätt att textbaserat innehåll som åtföljer ett tv-program anses ingå i programmet.

Vissa av radio- och tv-lagens bestämmelser som rör tv-sändningar gäller även för den som enligt artikel 2 i AV-direktivet står under en annan EES-stats jurisdiktion. Det gäller bl.a. reglerna om krav på sändningstillstånd och icke-programrelaterade tillståndsvillkor samt om återkallelse av tillstånd, men inte reglerna om programinnehåll (1 kap. 3 § andra stycket RTL).

När det gäller ljudradiosändningar över satellit gäller lagen för sändningar som kan tas emot i Sverige om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet (1 kap. 5 § RTL).

För sökbar text-tv som inte åtföljer ett tv-program och andra ljudradiosändningar än sådana som sker över satellit innehåller radio- och tv-lagens första kapitel inga särskilda bestämmelser om lagens tillämplighet.

¹ Staterna som omfattas av EES-avtalet är EU:s medlemsstater samt Island, Lichtenstein och Norge.

Definitioner av betydelse för tillämpningsområdet

Många av de av uttryck som förekommer i bestämmelserna om radio- och tv-lagens tillämpningsområde definieras i lagens tredje kapitel. Flera av dessa definitioner återfinns även i AV-direktivet (se avsnitt 5.4.4).

Med en *ljudradiosändning* avses en sändning av ljudradioprogram med hjälp av elektroniska kommunikationsnät som tillhandahålls av en leverantör av medietjänster samt är riktad till allmänheten och avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel. *Tv-sändning*, som avser sändning av eller att sända tv-program, definieras på motsvarande sätt (3 kap. 1 § 11 och 22 RTL).

Med *sökbar text-tv* avses en sändning via elektroniska kommunikationsnät som huvudsakligen består av text, grafik eller stillbilder, med eller utan ljud, som en leverantör av medietjänster tillhandahåller, är riktad till allmänheten och avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel samt låter användaren själv välja vilken del av innehållet som han eller hon vill ta del av och vid vilken tidpunkt det ska ske (3 kap. 1 § 20 RTL).

Sändning som är riktad till allmänheten ska enligt lagen förstås som en sändning som samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den (3 kap. 1 § 19 RTL).

En *leverantör av medietjänster* är den som har det redaktionella ansvaret för valet av innehåll i en ljudradio- eller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv, och avgör hur innehållet struktureras. Ett *programföretag* är en leverantör av medietjänster som tillhandahåller ljudradiosändningar, tv-sändningar eller sökbar text-tv (3 kap. 1 § 9 och 15 RTL).

En *programtjänst* är ett samlat utbud av ljudradio- eller tv-program eller sökbar text-tv som sänds under en gemensam beteckning (3 kap. 1 § 16 RTL).

Ett annat relevant begrepp, som dock inte definieras i lagens tredje kapitel, är *satellitentreprenör*. Det är den som för någon annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller upplåter satellitkapacitet, se 2 kap. 2 § första stycket 5 RTL. Innebörden av uttrycket satellitkapacitet, som också förekommer i 1 kap. 3 § första stycket 3 RTL, definieras inte i lagen. Enligt förarbetena ska det förstås som transponderkapacitet i en satellit. Kapaciteten anses tillhöra Sverige om en svensk fysisk eller juridisk person förfogar över den

(prop. 1992/93:75 s. 46 och 47, prop. 1995/96:160 s. 157 och 160, prop. 1997/98:184 s. 70 samt prop. 2009/10:115 s. 273 och 274).

6.3 Tillstånd och anmälan för registrering

6.3.1 Tillståndspliktiga sändningar

Enligt radio- och tv-lagen krävs tillstånd för att sända tv, sökbar text-tv och ljudradio med användande av radiovågor på frekvenserna 87,5–108, 174–240 och 470–790 MHz. Därutöver krävs tillstånd för att sända ljudradio med användning av radiovågor på frekvenser under 30 MHz som enligt internationella överenskommelser är avsedda för rundradiosändningar (4 kap. 2 § och 10 kap. 1 § RTL). Satellitsändningar sker på mycket högre frekvenser och omfattas inte av tillståndsplikten.

När det gäller tv och sökbar text-tv ger regeringen sändningstillstånd om sändningsverksamheten finansieras med public service-avgift. Myndigheten för press, radio och tv² ger tillstånd i övriga fall (4 kap. 3 § RTL). Myndigheten kan också ge tillstånd som enbart ger rätt för ett programföretag att vidareända programtjänster som samtidigt sänds eller kort tid dessförinnan sänts av ett annat programföretag (4 kap. 7 § RTL). Ett sändningstillstånd gäller i åtta år³, men myndigheten får besluta en kortare tid om det finns särskilda skäl, vilket kan vara fallet t.ex. för provsändningar eller evenemangssändningar (4 kap. 12 § RTL).

Ljudradio kan i princip delas in i fyra kategorier: radio som finansieras av public service-avgift, närradio, kommersiell radio och tillfälliga radiosändningar. Regeringen ger tillstånd för ljudradiosändning om sändningsverksamheten finansieras med public service-avgift och för sändningar av ljudradio till utlandet⁴ (11 kap. 1 § första stycket

² I budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 1 Rikets styrelse s. 114) föreslås att myndighetens namn ändras till Mediemyndigheten.

³ Nu gällande sändningstillstånd för tv och sökbar text-tv som beviljats av Myndigheten för press, radio och tv gäller dock i sex år. Ändringen av tillståndslängden trädde i kraft den 1 juli 2022 (SFS 2022:460) och medförde en synkronisering av tillståndstidens längd för tillstånd att sända tv och sökbar text-tv där verksamheten finansieras med public service-avgift och tillstånd att sända tv och sökbar text-tv som meddelas av Myndigheten för press, radio och tv. Nästa tillståndstid kommer att inledas den 1 januari 2026 (prop. 2021/22:163 s. 21–25).

⁴ Sveriges Radio har tidigare haft ett särskilt uppdrag att sända ljudradio till utlandet, bland annat för att ge svenskar som befann sig i utlandet och utländsk publik möjlighet att få information om och upprätthålla kontakt med Sverige. Dessa utlandssändningar, som gjordes med AM-teknik, lades dock ned 2010 till följd av teknikutvecklingen. I en promemoria från Regeringskansliet (Kulturdepartementet) föreslås att de särskilda bestämmelserna om tillstånd att sända ljudradio till utlandet ska tas bort (Ds 2022:20 s. 67–69).

RTL). För public service-företagen gäller ett tillstånd i åtta år och för andra tillstånd som meddelas av regeringen ska tillstånd gälla för en viss tid som bestäms av regeringen (11 kap. 4 § RTL). Myndigheten för press, radio och tv ger tillstånd för tillfälliga ljudradiosändningar, närradio och kommersiell radio (11 kap. 1 § tredje stycket, 12 kap. 1 § och 13 kap. 1 § RTL).

Närradio är lokala ljudradiosändningar för föreningslivet och registrerade trossamfund (3 kap. 1 § 12 RTL). Tillstånd att sända närradio kan bara ges till ideella föreningar som har anknytning till sändningsområdet, registrerande trossamfund och registrerade organisatoriska delar av sådana samfund som har anknytning till sändningsområdet, samt till närradioföreningar (12 kap. 4 § första stycket RTL). Tillstånden gäller för en viss tid (12 kap. 9 § RTL), som regel i fem år⁵.

Kommersiell radio, som delas in i analog respektive digital radio, är tillståndspliktiga ljudradiosändningar som inte kräver tillstånd av regeringen, inte endast får äga rum under en begränsad tid om högst två veckor och inte är närradio (3 kap. 1 § 8 RTL). Tillstånd att sända kommersiell radio får inte innehas av staten, regioner eller kommuner, varken direkt eller indirekt (13 kap. 4 § andra stycket och 23 § andra stycket RTL).

Tillstånd att sända kommersiell radio gäller i åtta år⁶, men liksom för tillstånd att sända tv och sökbar text-tv får Myndigheten för press, radio och tv besluta en kortare tid om det finns särskilda skäl (13 kap. 30 § RTL).

Tillstånd att sända tv och sökbar text-tv samt tillstånd av regeringen att sända ljudradio innebär rätt att i varje område samtidigt sända det antal programtjänster som tillståndet avser under den del av dygnet som anges i tillståndet (4 kap. 4 § och 11 kap. 2 § RTL). Ett tillstånd att sända analog kommersiell radio innebär rätt att bedriva sådana sändningar som kan tas emot med god hörbarhet inom det sändningsområde som anges i tillståndet (13 kap. 3 § RTL). Motsvarande bestämmelser om tillståndets närmare innebörd saknas för närradio och digital kommersiell radio.

⁵ Beträffande närradiotillståndens giltighetstid, se <https://www.mpr.se/sanda-och-publicera-media/For-dig-som-sander-radio/narradio/> (hämtad den 22 maj 2023).

⁶ Med stöd av en lagen (2022:459) om tillfälliga bestämmelser för förlängning av tillstånd att sända digital kommersiell radio har Myndigheten för press, radio och tv beslutat om förlängning av de nuvarande tillstånden för digital kommersiell radio (beslut den 30 augusti 2022, dnr 22/01934 m.fl.). Besluten innebär att tillståndsperioden synkroniserats med vad som gäller för analog kommersiell radio (prop. 2021/22:163 s. 13–21).

Med undantag för närradio kan sändningstillstånd förenas med villkor, se avsnitt 6.4.1, 6.5.1 och 6.6.

6.3.2 Tillståndprocessen vid Myndigheten för press, radio och tv m.m.

Enligt 4 kap. 17 § och 13 kap. 25 § RTL får Myndigheten för press, radio och tv ta ut en avgift av den som hos myndigheten ansöker om tillstånd att sända tv och sökbar text-tv eller digital kommersiell radio och av den som ansöker om medgivande till överlåtelse av ett sådant tillstånd. Avgiften ska motsvara myndighetens kostnader för handläggningen av ärendena. I 4 § radio- och tv-förordningen (2020:878) regleras bl.a. avgifternas storlek. Myndigheten får ta ut en avgift om 45 000 kronor för varje sökt programtjänst och en avgift om 25 000 kronor för ansökan om medgivande till överlåtelse av tillstånd.

För analog kommersiell radio gäller i stället ett slutet anbuds-förfarande som beskrivs mer ingående nedan.

Inför beslut om tillstånd avseende tv, sökbar text-tv eller kommersiell radio ska Myndigheten för press, radio och tv samråda med Post- och telestyrelsen och Konkurrensverket i bl.a. konkurrensfrågor (6 § förordningen [2020:879] med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv).

Det krävs ett tillstånd för varje sökt programtjänst⁷. Den som har fått avslag på sin ansökan om sändningstillstånd eller om medgivande till överlåtelse av tillstånd kan överklaga beslutet till förvaltningsdomstol (20 kap. 1 och 2 §§ RTL).

Marksänd tv och sökbar text-tv

Regeringen beslutar vilket sändningsutrymme som i olika delar av landet får upplåtas för tv och sökbar text-tv som kräver tillstånd (4 kap. 1 § RTL).⁸

⁷ Detta gäller dock inte för public service-företagen. För dessa meddelar regeringen ett tillstånd per företag. I varje sådant tillstånd specificeras hur många program företaget får sända (se t.ex. regeringsbeslut den 5 december 2019, dnr Ku2013/02310/MD (delvis), Ku2019/01786 (delvis) och Ku2019/02007/MD).

⁸ Se regeringsbeslut den 31 oktober 2019, dnr Ku2018/01183/MD och Ku2019/01817/MD. Sändningsutrymme som får upplåtas för tv och sökbar text-tv är 174–230 (med undantag för det som upplåtits för digital marksänd ljudradio) och 470–694 MHz. Enligt ett tidigare regerings-

Tillstånd att sända tv och sökbar text-tv i marknätet kan bara sökas vid särskilda ansökningsperioder som sammanfaller med slutet av den innevarande tillståndperioden, om det inte uppstår ledigt frekvensutrymme under tillståndperioden. Tillståndsprocessen kan delas in i flera faser. I ett första skede kontrollerar Myndigheten för press, radio och tv att ansökningarna kommit in i rätt tid, att ansökningsavgiften betalats, att ansökningarna är kompletta och att sökandena uppfyller de formella förutsättningarna för att få tillstånd. Därefter inleds en urvalsprocess. Myndigheten har meddelat föreskrifter om ansökningsförfarandet och vad en ansökan ska innehålla (MPRTFS 2019:5).

När det gäller de formella förutsättningarna måste det först och främst vara fråga om en sådan sändning som omfattas av radio- och tv-lagen enligt 1 kap. 3 §. Därutöver följer av lagens 4 kap. 5 § att tillstånd endast får ges till ett programföretag som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela tillståndperioden och som är berett att samverka med övriga tillståndshavare i tekniska frågor.

Om det sändningsutrymme som Myndigheten för press, radio och tv får upplåta inte räcker till för alla sökta programtjänster ska myndigheten i urvalsprocessen beakta att sändningsutrymmet ska kunna tas i anspråk för olika programtjänster, för såväl nationella som lokala och regionala program och av flera av varandra oberoende programföretag (4 kap. 6 § RTL).

Tillstånden får förenas med villkor enligt 4 kap. 8–11 §§ RTL. När det gäller programrelaterade villkor, som beskrivs närmare i avsnitt 6.4.1 och 6.5.1, får Myndigheten för press, radio och tv inte förena tillstånd med andra villkor än sådana villkor som den sökande har godtagit. Andra tillståndsvillkor (se avsnitt 6.6) kan röra t.ex. begränsningar i vilka ändringar som får göras i ägarförhållandena och inflytandet i det företag som får tillstånd, sändningsteknik och minsta sändningstid. Sådana icke-programrelaterade villkor är inte beroende av den sökandes godkännande, men den sökande ska ges tillfälle att yttra sig även över dessa villkor innan beslut om tillstånd fattas (4 kap. 14 § RTL). De flesta av de icke-programrelaterade villkoren kan beslutas även för den som står under en annan EES-stats jurisdiktion, men däremot inte något av de programrelaterade villkoren (1 kap. 3 § andra stycket RTL). Villkorsregleringen är utformad på detta sätt bl.a.

beslut (den 27 februari 2014, Ku2014/00486/MFI) har det s.k. 700 MHz-bandet (694–790 MHz) frigjorts för annan användning (jfr Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2017/899 av den 17 maj 2017 om användningen av frekvensbandet 470–790 MHz i unionen).

för att värna programföretagens redaktionella oberoende och med hänsyn till AV-direktivets syfte (prop. 2007/08:8 s. 38, 39 och 53).

Vid det senaste urvalsförfarandet gavs tillstånd till 48 programtjänster och 30 ansökningar avslogs (myndighetens beslut den 18 februari 2020, dnr 19/02700 m.fl.).

Närradio

Om en sammanslutning som kan få tillstånd att sända närradio så önskar och det är tekniskt möjligt ska det finnas en möjlighet att sända närradio i en kommun. Endast om det finns särskilda skäl får det samtidigt sändas mer än ett närradioprogram i kommunen (12 kap. 2 § RTL). Som huvudregel ska sändningsområdet omfatta högst en kommun, men Myndigheten för press, radio och tv får besluta om större sändningsområden om det finns särskilda skäl (12 kap. 3 § RTL).

Den sammanslutning som vill sända närradio måste ansöka om ett tillstånd hos Myndigheten för press, radio och tv. Tillstånd att sända närradio får ges först efter det att sammanslutningen har anmält vem som har utsetts till utgivare enligt yttrandefrihetsgrundlagen och får inte ges till eller innehas av den som har tillstånd att sända kommersiell radio (12 kap. 5 och 6 §§ RTL).

Närradiostationerna sänder sina program analogt via FM-nätet. Tillstånd enligt radio- och tv-lagen att sända närradio är inte förenat med någon ansökningsavgift. Som för andra etersändningar av program krävs dock som huvudregel radiotillstånd från Post- och telestyrelsen för distribution av sändningarna, vilket är förenat med en årsavgift (se avsnitt 6.8).

Antalet tillståndshavare som sänder närradio har under de senaste decennierna sjunkit. Enligt Myndigheten för press, radio och tv:s register finns för närvarande 561 sändningstillstånd som avser närradio.⁹

Analog kommersiell radio

När det gäller analog kommersiell radio bestämmer Myndigheten för press, radio och tv sändningsområdenas omfattning med hänsyn till vad som främjar konkurrens och mångfald på hela radioområdet

⁹ Se <https://www.mpr.se/tillstandsregister/?q=&search-type=1&search-area=&page=13> (hämtad den 13 oktober 2023).

och ger förutsättningar för en livskraftig kommersiell radio. Flera tillstånd kan ges för samma sändningsområde. Myndigheten ska samråda med Post- och telestyrelsen i frågor om sändningsområdenas omfattning (13 kap. 2 § RTL).

Myndigheten för press, radio och tv ska kungöra när ett utrymme att sända analog kommersiell radio blir ledigt och ange sista dag för att ansöka om sändningstillstånd (13 kap. 6 § första stycket RTL). Myndigheten har meddelat föreskrifter om ansökningsförfarandet och vad en ansökan ska innehålla (MPRTFS 2017:1).

Endast den som har finansiella och tekniska förutsättningar att bedriva sändningar under hela tillståndsperioden kan få tillstånd (13 kap. 4 § första stycket RTL). En fysisk eller juridisk person får inte förfoga över mer än ett tillstånd att sända analog kommersiell radio inom ett sändningsområde, om det finns skäl att anta att det kan inverka menligt på konkurrensen (13 kap. 5 § RTL).

Den som ansöker om tillstånd ska ange det belopp som den är villig att betala i sändningsavgift för hela tillståndsperioden. Anbudsförfarandet är slutet och tillstånd fördelas till den av de sökande som uppfyller de formella kraven för tillstånd som angett det högsta beloppet. Om två sökande har angett samma belopp avgörs frågan genom lottdragning. Avgiften betalas som ett engångsbelopp vid tillträdesdagen (13 kap. 6 § andra stycket samt 8, 10 och 11 §§ RTL).

Tillstånd får förenas med vissa tillståndsvillkor, dock inga som är programrelaterade, och den sökande ska ges tillfälle att yttra sig över eventuella villkor (13 kap. 9 § RTL).

För innevarande tillståndsperiod gäller tre nationella tillstånd och 35 regionala/lokala tillstånd (myndighetens beslut den 31 oktober 2017 och den 22 december 2017, dnr 17/02157 m.fl.). Tillståndshavarna betalade sammanlagt 1,3 miljarder kronor i sändningsavgifter för de nu gällande tillstånden.

Digital kommersiell radio

I likhet med vad som gäller för marksänd tv och sökbar text-tv beslutar regeringen vilket sändningsutrymme som i olika delar av landet får upplåtas för digital kommersiell radio (13 kap. 22 § RTL).¹⁰

¹⁰ För digital kommersiell radio får sändningsutrymmet 174–240 MHz upplåtas, se regeringsbeslut den 28 oktober 2010, dnr Ku2010/1721/MFI.

Myndigheten för press, radio och tv ska meddela när ett sändningsutrymme blir ledigt och ange sista dag för att ansöka, första dag då sändningar får äga rum med stöd av tillståndet och sändningsutrymmets omfattning (13 kap. 24 § RTL). Myndigheten har meddelat föreskrifter om ansökningsförfarandet och vad en ansökan ska innehålla (MPRTFS 2023:3).

Tillstånd får endast ges till programföretag som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela tillståndsperioden och som är berett att samverka med övriga tillståndshavare i tekniska frågor (13 kap. 23 § första stycket RTL).

Om sändningsutrymmet inte räcker till för alla sökta programtjänster ska Myndigheten för press, radio och tv i en urvalsprocess beakta att sändningsutrymmet ska kunna tas i anspråk för olika programtjänster, för såväl nationella som lokala och regionala program samt av flera av varandra oberoende programföretag (13 kap. 26 § RTL).

Myndigheten för press, radio och tv får förena tillstånden med villkor, bl.a. programrelaterade sådana om att programutbudet ska vara mångsidigt och att sändningarna ska utformas så att de blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Utöver villkor om sändningsteknik etc. får myndigheten också besluta om villkor att ägarförhållandena och inflytandet i det företag som innehar tillståndet inte får ändras i mer än begränsad omfattning. Den sökande ska ges tillfälle att yttra sig över villkoren och myndigheten får inte förena tillstånd med andra programrelaterade villkor än dem som den sökande har godtagit (13 kap. 27 § RTL).

Det finns för närvarande 31 tillstånd att sända digital kommersiell radio (myndighetens beslut den 30 augusti 2022, dnr 22/01934 m.fl., och den 23 augusti 2023, dnr 23/02559 m.fl.).

Överlåtelse av tillstånd

Tillstånd att sända tv, sökbar text-tv och kommersiell radio får överlåtas om Myndigheten för press, radio och tv medger det. En överlåtelse som inte medges av myndigheten är utan verkan.

När det gäller tv och sökbar text-tv får medgivande till överlåtelse av tillstånd bara lämnas om det övertagande programbolaget uppfyller de formella kraven för att kunna få tillstånd enligt 4 kap. 5 § RTL och

överlåtelsen inte ökar ägarkoncentrationen bland tillståndshavarna i mer än begränsad omfattning och inte medför en påtaglig minskning av mångfalden i utbudet av tillståndspliktiga programtjänster (4 kap. 15 § RTL).

När det gäller analog kommersiell radio får medgivande till överlåtelse av tillstånd bara lämnas om förvärvet inte innebär att tillståndet kommer innehas direkt eller indirekt av staten, regioner eller kommuner och det inte finns skäl att anta att överlåtelsen skulle inverka menligt på konkurrensen i sändningsområdet (13 kap. 18 § RTL).

För digital kommersiell radio får medgivande till överlåtelse av tillstånd lämnas enbart om förvärvaren uppfyller de formella kraven för att få tillstånd samt överlåtelsen inte för med sig att ägarkoncentrationen bland dem som har tillstånd att sända digital kommersiell radio ökar i mer än begränsad omfattning och inte medför en påtaglig minskning av mångfalden i utbudet av tillståndspliktiga programtjänster (13 kap. 28 § RTL).

Den som förvärvar ett tillstånd övertar överlåtarens rättigheter och skyldigheter och vissa förelägganden som meddelats mot överlåtaren gäller mot förvärvaren, om den nya innehavaren underrättas om detta av myndigheten. Eventuella viten som sådana förelägganden förenats med gäller dock inte mot förvärvaren (4 kap. 16 § samt 13 kap. 19 och 29 §§ RTL).

6.3.3 Anmälningsskyldighet m.m.

Den som bedriver en sändningsverksamhet som omfattas av radio- och tv-lagen men inte av tillståndsplikt är skyldig att göra en anmälan för registrering till Myndigheten för press, radio och tv. Det gäller bl.a. för sändningar av program över satellit. Anmälningsskyldigheten gäller även för satellitentreprenörer. I anmälan ska anges namn, företagsnamn eller motsvarande, ställföreträdare för juridisk person, kontaktuppgifter och uppgift om den verksamhet som bedrivs. Den som är anmälningsskyldig och tillhandahåller tv-sändning ska ange de omständigheter som medför att verksamheten omfattas av lagen (2 kap. 2 § RTL). Om ett förhållande som tidigare anmälts ändras ska den anmälningsskyldige genast anmäla detta till myndigheten (2 kap. 4 § RTL).

Myndigheten för press, radio och tv ska upprätta ett register över de som anmält sig för registrering och som omfattas av lagen samt de som har beviljats sändningstillstånd (2 kap. 3 § RTL). I myndighetens register finns för närvarande 71 programtjänster som sänds över satellit och en satellitentreprenör.¹¹

Leverantörer av medietjänster som sänder tv, sökbar text-tv eller kommersiell radio, ljudradio där inget tillstånd krävs eller där regeringen meddelar tillstånd ska se till att mottagare av deras tjänster alltid och på ett enkelt sätt har tillgång till viss information. Det gäller namnet på leverantören, den geografiska adress där leverantören är etablerad, kontaktuppgifter, uppgifter om behörig tillsynsmyndighet samt uppgift om ägare, ägarstruktur och, i förekommande fall, ägarens organisationsnummer (2 kap. 1 § RTL).

6.4 Bestämmelser om sändningsinnehållet i tv och sökbar text-tv

6.4.1 Programrelaterade tillståndsvillkor

Opertiskhet och saklighet

Ett sändningstillstånd får förenas med villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet ska råda i tv (4 kap. 8 § RTL). Villkor om opartiskhet aktualiseras i praktiken endast för public service-företagen, medan villkor om saklighet kan uppställas för alla tillståndspliktiga sändningar av tv och sökbar text-tv som faller under svensk jurisdiktion.

Närmare om opartiskhetsvillkoret

Opertiskhetsvillkoret kan sägas bestå av tre delar. För det första ska den som blir utpekad få möjlighet att bemöta kritik, för det andra får kontroversiella ämnen eller händelser inte behandlas på ett ensidigt sätt, och för det tredje får en representant för programföretaget inte ta ställning i en kontroversiell fråga.

¹¹ Se <https://www.mpr.se/tillstandsregister/?q=&search-type=9&search-type=10> (hämtad den 5 oktober 2023).

Möjligheten att bemöta kritik och försvara sig bör ges den som pekas ut i själva programmet, genom medverkan eller en kommentar.

Förbudet mot ensidig behandling innebär att inte endast en parts version eller synpunkter får vara klart dominerande. Om det framgår av programmet eller programpresentationen är det dock tillåtet att skildra ett ämne från en speciell utgångspunkt och en ensidig framställning i ett programföretags program kan balanseras av ett annat av det företags program.

Förbudet mot att ta ställning i en kontroversiell fråga innebär att programledare, reportrar och andra som kan uppfattas som företrädare för programföretaget inte får göra värderande uttalanden eller ta ställning i kontroversiella frågor. I krönikor, kåserier och recensioner finns dock ett utrymme för kritiska och värderande omdömen, förutsatt att inslagens karaktär kan antas stå klart för publiken.

Närmare om saklighetsvillkoret

Saklighetsvillkoret innebär att inslag inte får vara vilseledande. Det är dock tillräckligt att programföretaget gjort en rimlig kontroll före sändningen. Om sakuppgifter senare visar sig vara felaktiga ska rättelse ske, om det är befogat. Frågan om sändning av ett program strider mot saklighetsvillkoret prövas ofta i samband med tillståndsvillkoret om opartiskhet.

För att illustrera hur saklighetsvillkoret har tillämpats återges nedan sammanfattningar av fyra beslut från granskningsnämnden för radio och tv där inslag fällts för bristande saklighet.

En sändning av TV4 Nyheterna påannonserades med uppgift om att tre ryska landstigningsfartyg lämnat Östersjön. En reporter nämnde i det efterföljande reportaget bl.a. att de ryska landstigningsfartygen lämnade Sverige. Granskningsnämnden ansåg att TV4 genom påståendet att de ryska landstigningsfartygen lämnade Sverige förmedlade en bild av att dessa kränkt svenskt territorium. TV4 hade inte visat stöd för denna framställning. Inslaget stred därför mot kravet på saklighet och fälldes (beslut den 28 mars 2022, dnr 22/00160).

I en dokumentär (Dokument utifrån: Putin, Ryssland och världen, SVT2) skildrades ett antal konflikter och utrikespolitiska skeenden som på olika sätt berört Ryssland under president Vladimir Putins tid vid makten. Granskningsnämnden fann brister i saklighet enligt

följande. Det förmedlades en bild av att Ryssland – med hjälp av anonyma soldater – tog kontroll över Sevastopol först efter att ha fått formellt stöd i en folkomröstning. Denna uppgift var av avgörande betydelse för framställningen och SVT hade inte visat stöd för denna beskrivning. Programmet stred därför mot kravet på saktlighet i denna del. Speakerrösten i programmet förmedlade en bild av att Gorbatsjov fått löften om att Nato inte skulle utvidgas mot Ryssland. I ärendet hade det dock framkommit att denna uppgift är omstridd och har dementerats av Gorbatsjov. Framställningen blev därför missvisande och programmet stred mot kravet på saktlighet även i denna del. Nämnden noterade att SVT ändrade senare versioner av programmet som sändes i Kunskapskanalen och tillgängliggjordes i SVT Play, men också att något beriktigande enligt radio- och tv-lagen inte hade gjorts (beslut den 23 maj 2022, dnr 22/00318).

I ett inslag i TV4 Nyheterna hade en reporter uttalat att det enligt en studie var drygt 25 procent högre risk för personer med D-vitaminbrist att dö i covid-19 jämfört med personer med normala värden. Enligt studien var dock dödligheten bland covid-19-patienter med D-vitaminbrist 23,3 procentenheter högre än för de med tillräckliga D-vitamnivåer, vilket motsvarade en drygt elva gånger högre risk. Granskningsnämnden bedömde att studiens resultat återgavs på ett missvisande sätt och att inslaget stred mot kravet på saktlighet. Inslaget fälldes (beslut den 20 juni 2022, dnr 22/01074).

I fyra sändningar av Rapport (SVT1 och SVT2) samma dag återkom ett inslag om att striderna i Donbass-regionen i östra Ukraina hade intensifierats. I rapporteringen sades bl.a. att ryska styrkor ”uppges” ha omringat staden Sievjerodonetsk i Luhanskprovinsen. Vid två av sändningarna hänvisades till en källa för uppgiften, Associated Press, som pratat med en guvernör i området. SVT hade använt ordet ”uppges” i inslagen för att understryka för tittarna att uppgiften inte var bekräftad. Granskningsnämnden ansåg dock att det inte blev tillräckligt tydligt för tittarna vem som var avsändare av informationen och att uppgiften var motstridig. Nämnden bedömde att inslagen blev missvisande på ett sätt som stred mot kravet på saktlighet och inslaget fälldes (beslut 3 oktober 2022, dnr 22/01703).

Televisionens särskilda genomslagskraft

Enligt 4 kap. 9 § 10 RTL får det uppställas villkor om skyldighet att ta hänsyn till televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning och tiden för sändning.

Bestämmelsen tillämpas bl.a. vid bedömning av program som innehåller eller behandlar våld, sex och droger och innebär att programföretagen ska visa varsamhet. Bestämmelsen innebär också att program som kan uppfattas uppmana till brott inte är tillåtna. Bestämmelsen kan därutöver aktualiseras när det gäller program som kan uppfattas som diskriminerande.

För att illustrera hur villkoret har tillämpats återges nedan sammanfattningar av två beslut från granskningsnämnden för radio och tv där inslag fälltts för att ha brutit mot bestämmelsen.

I ett inslag i programmet Sverige! (SVT1) berättade tre maskerade personer bl.a. om hur deras graffiti tolkats av allmänheten och drivkraften bakom den. Under hela inslaget visades bilder på deras graffiti från en mängd miljöer och platser. Granskningsnämnden konstaterade att inslaget byggde på de medverkande personernas egna berättelser och uppfattningar om klotter och graffiti, utan att det förekom några kommentarer till eller ifrågasättanden av deras uttalanden. De medverkandes gärning kom enligt nämndens mening att legitimeras i inslaget. Nämnden ansåg därför att inslaget stred mot bestämmelsen om televisionens särskilda genomslagskraft. Att programledaren i påannonseringen av inslaget påtalade att graffiti kan leda till böter och fängelsestraff samt att det kan handla om skadegörelse ändrade inte den bedömningen (beslut den 18 mars 2019, dnr 18/04071).

I Rapport (SVT1) sändes ett inslag som handlade om två svenskar som stred med respektive mot Islamiska Staten i Syrien. I inslaget visades bl.a. sms som en av dem skickat där han uppmanade till terrorbrott i Sverige. Inslaget avslutades med att en terrorexpert intervjuades. Granskningsnämnden ansåg att inslaget innehöll en helt okritisk, i vissa avseenden nästan lättsam, skildring av hur de två svenskarna stred på olika sidor i Syrien, med meddelanden där den ena av dem uppmanade till terrorbrott. Inslaget var enligt nämndens mening utformat så att det stred mot bestämmelsen om televisionens särskilda genomslagskraft. Att den medverkande terrorexperten till vis del satte uppmaningen att begå terrorbrott i en större kontext

ändrade inte den bedömningen (beslut den 22 december 2017, dnr 17/01636).

Övriga programrelaterade tillståndsvillkor

Andra programrelaterade villkor kan gälla en skyldighet att

- sända program vars innehåll är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning,
- sända genmälen,
- i sändningsverksamheten respektera den enskildes privatliv,
- sända ett mångsidigt programutbud,
- regionalt sända och producera program, och
- kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det (4 kap. 9 § 5 och 11–15 RTL).

Ett sändningstillstånd får vidare förenas med förbud mot och villkor för att sända reklam eller andra annonser, sponsrade program och program med produktplacering (4 kap. 10 § RTL), som möjliggör mer restriktiva krav än vad som följer av 6–8 kap. RTL, se nedan.

6.4.2 Generella bestämmelser om sändningsinnehåll

En bestämmelse som inte direkt tar sikte på innehållet i enskilda program men gäller för hela programverksamheten är den s.k. demokrati-bestämmelsen i 5 kap. 1 § RTL. Bestämmelsen innebär en skyldighet för ett programföretag att i hela sin verksamhet vara partisk till förmån för de grundläggande demokratiska värdena, markera avståndstagande från eller bemöta antidemokratiska uttalanden, verka för att rasfördomar bekämpas, fördöma rasism, våld och brutalitet samt hävdande av jämställdhet mellan män och kvinnor (prop. 1977/78:91 s. 230).

Tillståndsvillkoret om mediets särskilda genomslagskraft medför att det vid bedömningen av enskilda program kan vara möjligt att beakta demokrati-bestämmelsen, om än i mycket begränsad omfattning (jfr granskningsnämnden för radio och tv:s beslut den 17 oktober 2017, dnr 16/03465, och den 18 mars 2018, dnr 18/01145).

I syfte att skydda barn gäller att program med ingående våldskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska bilder inte får sändas i tv under sådan tid och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen, om det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt. Om program med sådant innehåll sänds eller tillhandahålls ska leverantören av medietjänsten varna för att sådant innehåll förekommer (5 kap. 2 och 3 §§ RTL).

Uppgifter som förekommit i ett program, som inte är reklam, ska beriktigas när det är befogat om det är fråga om en etersändning eller om programmet sänts eller tillhandahållits av ett public service-företag. Beriktigande bör ske när det är befogat beträffande uppgifter i ett program, som inte är reklam, som tillhandahållits av andra programbolag än public service-företagen och som sänts genom tråd (5 kap. 4 § RTL). Etableringsfriheten för trådsändningar (3 kap. 1 § YGL) innebär att regeln om beriktigande inte kan vara obligatorisk för sådana sändningar.

Ett antal bestämmelser i 5–8 kap. RTL tar sikte på otillbörligt kommersiellt gynnande, åsiktsannonser, produktplacering, sponsring, reklam och andra annonser.

Förbudet mot otillbörligt kommersiellt gynnande innebär att program som inte är reklam inte får uppmuntra till inköp eller hyra av varor eller tjänster eller innehålla andra säljfrämjande inslag eller framhäva en vara eller en tjänst på ett otillbörligt sätt (5 kap. 5 § RTL). Typexemplet är ”smygreklam” genom varuexponering. Otillbörligt kommersiellt gynnande är inte reklam enligt radio- och tv-lagen (jfr 3 kap. 1 § 17 RTL), men omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens delegationsbestämmelse i 1 kap. 19 § som avser reklam (prop. 1990/91:64 s. 113 och 114) och kan därmed regleras särskilt i lag, även för trådsändningar.

Enligt regeln om åsiktsannonsering i 5 kap. 6 § RTL får det inte i sändningar som är förenade med villkor om opartiskhet förekomma meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan och som syftar till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.

För produktplacering (i tv-sändningar) gäller sammanfattningsvis följande. Produktplacering får inte förekomma alls i vissa typer av program, bl.a. nyhets- och samhällsprogram samt program för yngre barn (6 kap. 1 § RTL). Det får inte förekomma beträffande vissa varor, bl.a. alkoholdrycker och tobaksvaror (6 kap. 2 § RTL)

och inte heller otillbörligt gynna kommersiella intressen eller inverka på det redaktionella oberoendet hos leverantören av medietjänsten (6 kap. 3 § RTL). I början och slutet av programmet samt efter reklamavbrott måste det upplysas om att produktplacering förekommer (6 kap. 4 § RTL).

Sponsring (i tv-sändningar och sökbar text-tv), som regleras i 7 kap. RTL, får inte förekomma i program som huvudsakligen handlar om nyheter eller innehåller nyhetskommentarer. För andra program, där sponsring får förekomma, gäller i princip motsvarande begränsningar som för produktplacering. Därutöver regleras särskilt både när sponsringsmeddelanden får visas och hur de ska vara utformade.

För reklam och andra annonser m.m. (i tv-sändningar och, till viss del, sökbar text-tv) regleras i 8 kap. RTL bl.a. annonstiden, vilka program som inte får avbrytas för annonsering och när program får avbrytas för annonsering, krav på annonssignatur, reklam för barn m.m. Därutöver regleras reklam för vissa produkter särskilt i radio- och tv-lagen och/eller i andra produktspecifika lagar. Det gäller alkohol, tobak och nikotinprodukter, modersmjölksersättning, spel, läkemedel och medicinsk behandling. För lokala kabelorganisationer gäller ett reklamförbud. Vissa av reglerna ska inte tillämpas på egenreklam, dvs. reklam för den egna verksamheten eller aktörer inom den egna mediegruppen. Slutligen finns regler som syftar till att hindra att program förses med överliggande inslag för kommersiella ändamål utan medgivande från leverantören av medietjänsten.

När det gäller sändningar av tv och sökbar text-tv enligt tillstånd som är begränsade till vidareändningar eller som gäller under en begränsad tid om högst två veckor får Myndigheten för press, radio och tv besluta att reglerna i 5–8 kap. RTL inte ska tillämpas (4 kap. 7 och 13 §§ RTL).

Utöver de ovan nämnda bestämmelserna finns regler som tar sikte på att viss sändningstid ska upptas av program med europeiskt ursprung och att sändningsrättigheter för evenemang som är av särskilt vikt för det svenska samhället inte får utnyttjas så att en väsentlig del av allmänheten i Sverige utestängs från att i fri tv se evenemanget (5 kap. 7 och 9 §§). Därutöver finns det också ett krav på leverantörer av medietjänster att utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Omfattningen av tillgänglighetsförändringar

beslutas av regeringen när det gäller public service-företagen och av Myndigheten för press, radio och tv i övriga fall (5 kap. 12 § RTL).

Inga av de ovan beskrivna programrelaterade reglerna gäller för leverantörer av audiovisuella medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion (1 kap. 3 § andra stycket RTL).

Förbud mot uppmaning till terroristbrott, våld eller hat i vissa satellitsändningar

Enligt 5 kap. 14 § RTL gäller för program som sänds över satellit enligt 1 kap. 3 § första stycket 2 eller 3 RTL och som inte är avsedda att tas emot i Sverige ett förbud mot innehåll som uppmanar till terroristbrott, våld eller hat som omfattas av artikel 6 i AV-direktivet (se avsnitt 5.4.4) och som avses i bestämmelserna om olaga hot, uppvigling och hets mot folkgrupp (4 kap. 5 § samt 16 kap. 5 och 8 §§ brottsbalken, BrB) samt offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet i 7 § terroristbrottslagen (2022:666).

Regeln gäller alltså för leverantörer av audiovisuella medietjänster som inte är etablerade i någon EES-stat men som står under svensk jurisdiktion därför att de använder sig av antingen en satellitupplänk belägen i Sverige eller svensk satellitkapacitet och sänder program till en annan EES-stat än Sverige. Regeln förbjuder sådant innehåll som det enligt artikel 6 i AV-direktivet åligger medlemsstaterna att förbjuda avseende leverantörer av medietjänster under deras respektive jurisdiktion.

6.5 Bestämmelser om sändningsinnehållet i ljudradio

6.5.1 Programrelaterade tillståndsvillkor

För tillståndspliktig ljudradio, dock inte för närradio och kommersiell radio, får det uppställas tillståndsvillkor bl.a. om att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt, att hänsyn ska tas till ljudradions särskilda genomslagskraft, och att bestämmelsen om beriktigande i 5 kap. 4 § första stycket RTL ska iakttas (11 kap. 3 § första stycket och andra stycket 9 och 10 RTL). Dessa tillståndsvillkor har i allt väsentligt samma innebörd för ljudradio som för tv och sökbar text-tv.

Ljudradions särskilda genomslagskraft

För att illustrera hur bestämmelsen om mediets särskilda genomslagskraft tillämpats för ljudradio återges sammanfattningar av två beslut från granskningsnämnden för radio och tv.

Ungdomsprogrammet Transit (P3) handlade om frivillig tjänstgöring i den israeliska armén. En reporter intervjuade en företrädare för en stiftelse som organiserade frivilliga som arbetare i israeliska försvaret. Därefter intervjuades en företrädare för Sveriges kristna råd, vilket enligt granskningsnämnden gav intrycket av att volontärarbete i den israeliska armén var ett jämställt alternativ till annan frivillig hjälpverksamhet. Nämnden bedömde att inslaget närmast kunde liknas vid reklam för stiftelsens värningsverksamhet eller i vart fall en uppmuntran till unga människor att ta tjänst i ett annat lands armé. Ett inslag som närmast fick karaktären av en värningsannons för en stridande armé ansågs stå i strid mot bestämmelsen om hänsyn till radions särskilda genomslagskraft (beslut den 7 april 2002, dnr 610/02).

I Studio Ett (P1) sändes ett inslag om att svenska högerextremister reste till Ukraina för att stödja de nationalistiska krafter som fanns i landet under revolutionen. NN, som sagt upp sig från sitt arbete för att stödja dessa nationalistiska krafter, intervjuades. Granskningsnämnden bedömde att NN:s uttalande om det etniska Ukraina var uppenbart kränkande mot människor med annan än vit hudfärg och att varken programledarna eller reportern tog tillräckligt tydligt avstånd från NN:s uttalanden under eller i nära anslutning till intervjun. Att det efter intervjun skedde en intervju med en docent i historia, där det klargjordes att NN tillhörde en grupp radikala högerextremister, uppvägde inte denna brist. Inslaget stred därför mot bestämmelsen om radions särskilda genomslagskraft (beslut den 9 juni 2014, dnr 14/00583).

Andra programrelaterade villkor som kan beslutas för annan tillståndspliktig radio än närradio och kommersiell radio får gälla skyldighet att

- bereda utrymme för sändningar som är särskilt anpassade för synskadade och utforma sändningarna på ett sådant sätt att dessa blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning,
- sända genmälen,

- i sändningsverksamheten respektera den enskildes privatliv,
- sända ett mångsidigt programutbud,
- regionalt sända och producera program, och
- kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det (11 kap. 3 § andra stycket 4 och 11–15 RTL).

Ett sådant tillstånd får också förenas med förbud mot och villkor för att sända reklam eller andra annonser, sponsrade program och program med produktplacering på motsvarande sätt som gäller för tv och sökbar text-tv (4 kap. 10 § och 11 kap. 3 § första stycket RTL).

För analog kommersiell radio kan det inte ställas upp några programrelaterade villkor (13 kap. 9 § första stycket). För digital kommersiell radio får det uppställas programrelaterade villkor i form av att av programutbudet ska vara mångsidigt och att sändningarna ska utformas så att de blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar (13 kap. 27 § första stycket RTL).

Den sökande ska ges tillfälle att ta del av och yttra sig över villkoren. Beslut om tillstånd får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande har godtagit (11 kap. 5 § samt 13 kap. 9 § andra stycket och 27 § andra stycket RTL).

6.5.2 Generella bestämmelser om sändningsinnehåll

För den som sänder ljudradio med tillstånd av regeringen gäller den s.k. demokratibestämmelsen som beskrivits närmare ovan (14 kap. 1 § RTL). Därutöver gäller för program i ljudradiosändning särskilda regler om otillbörligt kommersiellt gynnande, åsiktsannonsering samt reklam, andra annonser och sponsring (14 kap. 2 och 3 §§ samt 15 kap. RTL). Dessa bestämmelser överensstämmer i stora delar med motsvarande regler för tv och sökbar text-tv.

För närradio gäller en särskild regel som, något förenklat, begränsar det tillåtna programutbudet för närradioföreningar till sändningar av lokalt intresse och provsändningar (14 kap. 4 § RTL). I kommersiell radio ska viktiga meddelanden till allmänheten sändas kostnadsfritt om en myndighet begär det (14 kap. 5 § RTL).

För sändningar enligt tillstånd som gäller under en begränsad tid om högst två veckor och inte är närradio eller kommersiell radio får Myndigheten för press, radio och tv besluta att de generella reglerna i 14 och 15 kap. RTL inte ska tillämpas. Regeringen får fatta motsvarande beslut när det gäller utlandssändningar (11 kap. 1 § andra och tredje stycket RTL).

6.6 Icke-programrelaterade villkor

De icke-programrelaterade villkor som ett sändningstillstånd kan förenas med är i allt väsentligt desamma när det gäller tv och sökbar text-tv samt ljudradio som inte är kommersiell radio eller närradio. Villkoren kan bl.a. gälla en skyldighet att

- sända till hela eller till en viss del av landet,
- sända under en viss minsta tid,
- samtidigt sända ett visst minsta antal programtjänster i varje område,
- bereda utrymme för sändningar med stöd av tillstånd av regeringen, använda en viss sändningsteknik,
- samverka med andra tillståndshavare i tekniska frågor för att främja tillgänglighet och konkurrens,
- använda vissa radiosändare,
- regionalt sända och producera program,
- utforma sändningarna på ett sådant sätt att de inte bara kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet,
- utarbeta en beredskapsplan för verksamheten under höjd beredskap och vid fredstida krigssituationer samt lämna planen till regeringen och till den myndighet som regeringen bestämmer, och
- inte förändra ägarförhållandena och inflytandet i ett företag som får tillståndet i mer än begränsad omfattning (4 kap. 9 och 11 §§ samt 11 kap. 3 § RTL).

När det gäller analog kommersiell radio får ett tillstånd förenas med villkor som avser skyldighet att sända i en viss del av sändningsområdet eller så att en viss del av befolkningen inom det området nås, att sända under en viss minsta tid, att använda en viss sändningsteknik och att samarbeta med andra tillståndshavare i tekniska frågor samt att använda en viss teknik för inspelning av programmen (13 kap. 9 § RTL). Tillstånd att sända digital kommersiell radio får förenas med motsvarande villkor och därutöver villkor som avser en skyldighet att sända ett mångsidigt programutbud samt att inte förändra ägarförhållandena och inflytandet i det företag som innehar tillståndet i mer än begränsad omfattning (13 kap. 27 § RTL).

6.7 Granskning och tillsyn samt återkallelse av tillstånd

6.7.1 Tillsynsmyndigheter

Justitiekanslern ska vaka över att de gränser för yttrandefriheten som anges i yttrandefrihetsgrundlagen inte överskrids (7 kap. 1 § YGL och 9 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen). Grundlagen tillåter emellertid att det meddelas föreskrifter i lag om att en nämnd ska granska om program som någon har sänt står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna. En sådan nämnd får endast uttala sin mening och förelägga den sändande att följa föreskrifterna eller villkoren. I lagen får det föreskrivas att ett föreläggande får förenas med vite. Frågor om ansvar för yttrandefrihetsbrott och utdömande av vite ska dock alltid prövas av domstol (7 kap. 5 § YGL).

Enligt radio- och tv-lagen ansvarar Justitiekanslern och granskningsnämnden för radio och tv för granskning och tillsyn av sändningsinnehåll. Justitiekanslern övervakar genom granskning i efterhand om program som sänts i tv har ett innehåll som strider mot 5 kap. 2 eller 14 §§ RTL (16 kap. 1 § RTL). Granskningsnämnden övervakar genom granskning i efterhand om program som har sänts i tv, sökbar text-tv eller ljudradio står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna. Granskningsnämnden övervakar även efterlevnaden av bestämmelserna om tillgänglighet i 5 kap. 12 § RTL om beslutet har fattats av regeringen. Finner nämnden att en sändnings innehåll

strider mot 5 kap. 2 eller 14 § RTL ska den anmäla detta till Justitiekanslern (16 kap. 2 § RTL).

Utöver Justitiekanslern och granskningsnämnden för radio och tv utövas tillsyn av Myndigheten för press, radio och tv, Konsumentombudsmannen och Integritetsskyddsmyndigheten enligt vad som närmare föreskrivs i 16 kap. 3–4 a §§ RTL. Det gäller bl.a. icke-programrelaterade tillståndsvillkor, vissa regler om reklam och andra annonser samt regler om information om leverantörer av medietjänster och om hantering av vissa personuppgifter. I samma kapitel finns också regler om bl.a. upplysningsskyldighet och skyldighet att tillhandahålla inspelade program för de som bedriver verksamhet enligt radio- och tv-lagen, som syftar till att möjliggöra tillsynen.

6.7.2 Straff, särskild avgift och vite

I radio- och tv-lagens 17 kap. regleras straff, särskild avgift och vite avseende ageranden i strid mot lagen. Reglerna om straff i 1 och 2 §§ aktualiseras vid uppsåtlig eller oaktsam sändning utan tillstånd och vid vissa sändningar från en radioanläggning på öppna havet eller i luftrummet över det. De tar inte sikte på sändningsinnehållet utan rör situationer där sändningen i sig inte är tillåten. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Eftersom det inte är fråga om något yttrandefrihetsbrott och fängelse finns i straffskalan gäller brottsbalkens bestämmelse om ansvar för medverkan till brott. Det är således straffbart att främja ovan nämnda gärningar med råd eller dåd (23 kap. 4 § första stycket BrB). Egendom som använts som hjälpmedel vid brott kan förverkas (17 kap. 4 § RTL).

En leverantör av medietjänster som inte tillhandahåller information i enlighet med 2 kap. 1 § RTL kan bli föremål för ingripande enligt reglerna i marknadsföringslagen (2008:486) eller, om informationsbristen avser uppgifter om vem är leverantör, förelägganden från Myndigheten för press, radio och tv som får förenas med vite (17 kap. 3 och 3 a § RTL).

Det kan beslutas om en särskild avgift för den som inte följer tillståndsvillkor om reklam, annonser, sponsrade program och produktplacering eller inte följer särskilt angivna bestämmelser i radio- och tv-lagen om otillbörligt gynnande av kommersiella intressen, åsiktsannonser, produktplacering, sponsring, annonser och reklam

samt exklusiva rättigheter (17 kap. 5 § RTL). En leverantör av en medietjänst kan vidare åläggas att betala en särskild avgift om leverantören inte följer ett beslut om tillgänglighet enligt 5 kap. 12 § RTL (17 kap. 5 a § RTL).

Reklam som strider mot vissa av bestämmelserna i 8 kap. RTL är att ses som otillbörlig marknadsföring mot konsumenter enligt marknadsföringslagen och kan föranleda marknadsstörningsavgift enligt den lagen (17 kap. 9 § RTL).

För vissa uppräknade bestämmelser och för beslut som fattats med stöd av bestämmelserna gäller, om de inte följs, att de förelägganden som behövs i det enskilda fallet får beslutas för att bestämmelserna eller besluten ska följas. Detta gäller för bl.a. reglerna om upplysningskyldighet i 16 kap. RTL, bestämmelsen om närradioföreningars programutbud och beslut om icke-programrelaterade villkor. Sådana förelägganden får förenas med vite (17 kap. 11 § RTL).

Myndigheten för press, radio och tv får i förelägganden som får förenas med vite förbjuda tillståndshavare att överträda beslut om sändningstid i närradion som fattats av myndigheten eller att låta någon annan utnyttja tillståndshavarens sändningsrätt (17 kap. 12 § RTL).

Om någon vid upprepade tillfällen sänder eller tillhandahåller program med våldsskildringar eller med pornografiska bilder i tv på tider som avses i 5 kap. 2 § RTL, får Justitiekanslern förelägga denne att inte på nytt sända eller tillhanda sådana program på tider och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmet. Föreläggandet får förenas med vite (17 kap. 13 § RTL).

Vidare får Justitiekanslern, om någon vid upprepade tillfällen sänder program med ett innehåll som strider mot 5 kap. 14 § RTL besluta om de förelägganden som behövs för att bestämmelsen ska följas. Även ett sådant föreläggande får förenas med vite (17 kap. 13 a § RTL).

Om den leverantör av audiovisuella medietjänster som sänder över satellit inte är etablerad i Sverige enligt 1 kap. 3 § första stycket 1 eller 4 RTL får granskningsnämnden besluta om de förelägganden mot satellitentreprenören som behövs för att bestämmelser och villkor som anges i 17 kap. 5 § RTL ska följas. Motsvarande möjlighet att vända sig mot satellitentreprenören gäller för förelägganden som beslutas av Justitiekanslern enligt 17 kap. 11, 13 eller 13 a §§ RTL. Om satellitentreprenören visar att den som sänder över satellit fått

tillgång till sändningsmöjligheten genom upplåtelse av en av entreprenörens uppdragsgivare utan att entreprenören godkänt det, får nämnda förelägganden i stället riktas mot uppdragsgivaren (17 kap. 14 § RTL).

Frågor om påförande av särskild avgift enligt 17 kap. 5 § RTL prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm på ansökan av granskningsnämnden för radio och tv (19 kap. 4 § RTL). Frågor om särskild avgift enligt 17 kap. 5 a § RTL prövas av granskningsnämnden om det gäller överträdelse av ett beslut om tillgänglighet enligt 5 kap. 12 § RTL som har fattats av regeringen och av Myndigheten för press, radio och tv i övriga fall (19 kap. 4 a § RTL). Nämndens och myndighetens beslut om särskild avgift enligt 17 kap. 5 a § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (20 kap. 3 a § RTL).

Frågor om utdömande av vite som förelagts av Justitiekanslern enligt 17 kap. 13 § RTL prövas av allmän domstol på talan av Justitiekanslern. För rättegången i sådana mål gäller bestämmelserna om yttrandefrihetsmål. För utdömande av vite i andra fall gäller, något förenklat, att frågan prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som utfärdat vitesföreläggandet (19 kap. 5 §§ RTL).

6.7.3 Återkallelse av tillstånd

Ett tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller ljudradio ska återkallas på begäran av tillståndshavaren (18 kap. 1 § RTL).

Enligt 18 kap. 2 § första stycket RTL får ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv eller ett tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio återkallas om tillståndshavaren väsentligen brutit mot

- demokratibestämmelsen (5 kap. 1 § eller 14 kap. 1 § RTL),
- bestämmelsen om skydd för barn mot program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär och pornografi (5 kap. 2 § RTL),
- bestämmelsen om beriktigande (5 kap. 4 § RTL),
- förbudet mot otillbörligt gynnande av kommersiella intressen (5 kap. 5 § eller 14 kap. 2 § RTL),
- förbudet mot åsiktsannonser (5 kap. 6 § eller 14 kap. 3 § RTL), eller

- kravet på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning (5 kap. 12 § RTL).

Återkallelse får också ske om tillståndshavaren åsidosatt ett tillståndsvillkor på ett väsentligt sätt. Det gäller både programrelaterade och icke-programrelaterade villkor.

Väsentlighetskravet innebär att varje överträdelse eller avvikelse inte är tillräcklig för att återkallelse ska kunna aktualiseras. Väsentlighetskravet kan ta sikte på såväl avvikelens omfattning som betydelsen av bestämmelsen eller villkoret i fråga. I de flesta fall bör en ytterligare förutsättning vara att tillståndshavaren inte låtit sig rättas av andra mindre ingripande sanktioner såsom avgift eller vite (jfr prop. 1995/96:160 s. 146, 193 och 194).

Ett tillstånd att sända närradio får återkallas om tillståndshavaren inte längre är en sådan juridisk person som kan få ett sådant tillstånd, om sändningsrätten inte utnyttjats under tre på varandra följande månader eller om domstol funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. I det senare fallet ska beslut om återkallelse fattas av domstolen som beslutat i fråga om yttrandefrihetsbrott (18 kap. 3 § RTL). I beslut om återkallelse av närradiotillstånd får det beslutas om tid inom vilken tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd. Tiden ska vara högst ett år eller, om det är fråga om återkallelse på grund av yttrandefrihetsbrott och det finns synnerliga skäl, högst fem år (18 kap. 4 § RTL).

Tillstånd att sända kommersiell radio får enligt 18 kap. 5 § första stycket RTL återkallas om

- tillståndshavaren inte inlett sändningsverksamheten inom sex månader efter tillståndets början,
- tillståndshavaren inte utnyttjat rätten att sända eller sänt endast i obetydlig omfattning under en sammanhängande tid av minst fyra veckor,
- tillståndshavaren väsentligt brutit mot bestämmelsen om otillbörligt gynnande av kommersiella intressen (14 kap. 2 § RTL),
- domstol har funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten, eller

- ett tillståndsvillkor om förbud mot ändringar av ägarförhållandena och inflytandet i det företag som innehar tillstånd i mer än begränsad omfattning (13 kap. 27 § första stycket 3 RTL) har åsidosatts på ett väsentligt sätt.

Vidare finns det särskilda regler om återkallelse i de fall någon förfogar över mer än ett tillstånd att sända analog kommersiell radio i ett sändningsområde och det finns skäl att anta att det kan inverka menligt på konkurrensen (18 kap. 5 § andra och tredje stycket RTL). Om staten, regioner eller kommuner innehar ett tillstånd att sända kommersiell radio, direkt eller indirekt, ska Myndigheten för press, radio och tv återkalla tillståndet (18 kap. 5 fjärde stycket RTL).

Beslut om återkallelse enligt reglerna som beskrivits i det föregående får fattas endast om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande (18 kap. 7 § första stycket RTL).

Mål om återkallelse av tillstånd på grund av överträdelse av regler och villkor enligt radio- och tv-lagen som har med innehållet i program att göra och handlar om missbruk av yttrandefriheten prövas av allmän domstol på talan av Justitiekanslern. I övriga fall prövas frågor om återkallelse av Myndigheten för press, radio och tv (19 kap. 1 § RTL).

När det gäller tillstånd som meddelats av regeringen får frågan om återkallelse på annan grund än egen begäran prövas först efter anmälan av regeringen. Fråga om återkallelse av tillstånd som meddelats av Myndigheten för press, radio och tv kan tas upp på begäran av tillståndshavaren eller, beroende på vilken bestämmelse som ligger till grund för begäran om återkallelse, av myndigheten eller Justitiekanslern. Om det gäller överträdelse av en bestämmelse eller ett villkor som ska granskas av granskningsnämnden för radio och tv enligt 16 kap. 2 § RTL får frågan också tas upp efter anmälan av nämnden. I de fall Myndigheten för press, radio och tv ska pröva en fråga om återkallelse av tillstånd på grund av överträdelse av en bestämmelse eller ett villkor som ska granskas av nämnden enligt den bestämmelsen måste myndigheten begära in ett yttrande från nämnden. Myndigheten får i sådana fall återkalla tillståndet endast om nämnden finner att överträdelsen är väsentlig (19 kap. 2 § RTL).

Beslut från Myndigheten för press, radio och tv som gäller återkallelse av tillstånd gäller omedelbart, om inte annat beslutas. Myndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (20 kap. 1 och 2 §§ RTL).

I mål om återkallelse där Justitiekanslern väcker talan om återkallelse av tillstånd i allmän domstol enligt 19 kap. 1 § RTL ska bestämmelserna för yttrandefrihetsmål tillämpas. Juryens prövning ska avse frågan om tillståndet ska återkallas. Domstolen får besluta att beslutet ska gälla även för tiden innan den vinner laga kraft (19 kap. 3 § RTL). När det gäller återkallelse av tillstånd att sända närradio på grund av yttrandefrihetsbrott får domstolen besluta att beslutet ska gälla även för tiden innan domen vinner laga kraft (18 kap. 4 § tredje stycket RTL).

6.8 Lagen om elektronisk kommunikation

Den som vill använda radiosändare i Sverige eller på ett svenskt fartyg eller luftfartyg utomlands behöver, med några undantag¹², tillstånd från Post- och telestyrelsen enligt 3 kap. 1–5 §§ LEK (radio-tillstånd). Sändare i rymden omfattas inte av lagen.

Post- och telestyrelsens prövning vid en ansökan om radiotillstånd tar i huvudsak sikte på frågor som rör frekvensanvändningen; bl.a. krävs för tillstånd att det kan antas att radiofrekvenserna inte kommer att användas på ett sådant sätt att risk för otillåten skadlig störning uppkommer. Tillstånd ska beviljas för en bestämd tid (3 kap. 17 § LEK). Den som har tillstånd eller är registrerad enligt radio- och tv-lagen kan vara någon annan än den som har radiotillstånd och distribuerar programmen.

Ett radiotillstånd för utsändningar som kräver tillstånd enligt annan lag, t.ex. för ljudradio och tv som kräver tillstånd enligt radio- och tv-lagen, får beviljas endast om det finns ett sådant annat tillstånd. Vid radiotillståndsprövningen ska det då inte göras någon prövning av om radioanvändningen kan antas orsaka skada för Sveriges säkerhet (3 kap. 6 § första stycket 7 och andra stycket LEK). Regeringen har bedömt att en sådan prövning skulle riskera att stå i strid med grunderna för förbudet mot hindrande åtgärder i 1 kap. 11 § YGL (prop. 2019/20:15 s. 33). Ett sådant tillstånd får inte heller förenas med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller

¹² Tillstånd krävs bl.a. inte för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten eller Försvarets radioanstalt (3 kap. 3 § LEK). Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikten (3 kap. 4 § LEK). För ytterligare information angående det senare, se <https://www.pts.se/sv/bransch/radio/radiotillstand/undantag-fran-tillstandsplikt/> (hämtad den 25 september 2023).

återkallas på grund av att radioanvändningen har orsakat skada för Sveriges säkerhet eller att det kan antas att radioanvändningen kommer att orsaka sådan skada (3 kap. 12 § samt 11 kap. 7 och 8 §§ LEK).

Post- och telestyrelsen får ta ut en handläggningsavgift för ansökan om radiotillstånd, om särskild frekvensplanering varit nödvändig vid prövningen, och ett tillstånd är förenat med viss årsavgift (14 kap. 1 och 2 §§ LEK). Därutöver ska den som innehar ett radiotillstånd betala en årlig avgift för marknadskontroll enligt radioutrustningslagen (2016:392).

Avgifternas storlek framgår av PTSFS 2022:17. Handläggningsavgiften uppgår till 700 kronor per timme. Den årliga avgiften för att använda televisionssändare för digital sändning i frekvensbanden 470–694 MHz, 703–713 MHz och 758–768 MHz beror på tilldelad bandbredd i MHz, multiplicerat med en tjänstenyckel och fördelningsnyckel. Priset per MHz är 120 031 kronor. Tjänstenyckeln för sändning i hela landet är 1 och fördelningsnyckeln är 0,52. Marknadskontrollavgiften uppgår till 3,3 procent av den årliga avgiften per tillstånd att använda radiosändare. För televisionssändare i frekvensbandet 174–240 MHz beror avgiften per sändare på vilken effekt sändaren kan sända ljudradio. Om den maximala effekten är 3 W är avgiften 901 kronor, för effekt från 3 W till 502 W är avgiften 9 016 kronor och för effekt om 502 W eller högre är avgiften 15 642 kronor (inklusive avgiften för marknadskontroll).

När det gäller satellitsändningar meddelar Post- och telestyrelsen tillstånd för den frekvensanvändning som är kopplad till upplänken. Årsavgiften per upplänk avgörs av frekvensbandet som ska användas: 19 332 kronor för frekvensband under 10 GHz, 661 kronor för frekvensbanden 14,0–14,5 GHz och 29,5–30 GHz och 4 358 kronor för övriga frekvensband (inklusive marknadskontrollavgift).

7 Satellitsändningar av program

7.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs översiktligt hur satellitsändningar av program går till i praktiken. Därutöver redogörs i korthet för reglerna om tillstånd i lagen (1982:963) om rymdverksamhet, rymdlagen, samt för regelverk och organ som rör frekvensanvändning m.m. internationellt.

7.2 Satellitsändningar av program

Sändningar av program till en satellit går, något förenklat, till enligt följande. Ett program överförs från produktionsplatsen till en s.k. upplänksstation (jordstation), ofta via radiolänk eller kabel. Därefter sänds programmet från jordstationen genom radiovågor upp till satelliten. Jordstationen kan vara placerad var som helst inom satellitens mottagningsområde, som kan vara skilt från dess täckningsområde. Satelliter har i regel ett antal transpondrar, som består av radiomottagare, frekvensomvandlare och radiosändare. En transponder kan utnyttjas för en eller flera samtidiga sändningar. Efter mottagning i satelliten sker frekvensomvandling och förstärkning innan signalen sänds åter till jorden. Förutsättningarna för mottagning på jorden beror till stor del på satellitens sändareffekt och dess täckningsområde (SOU 1992:31 s. 29 och 30).

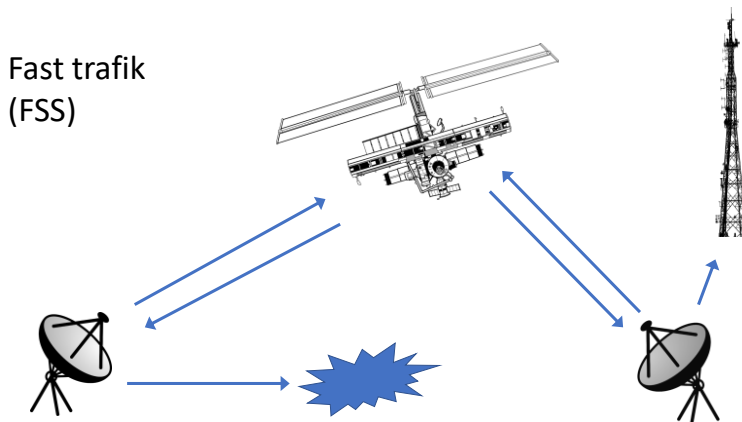
Satellitsändningar av tv-program som kan tas emot i någon EES-stat kom efter yttrandefrihetsgrundlagens ikraftträdande att regleras särskilt i lagen (1992:1356) om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten, satellitlagen. Med sändning av tv-program över satellit avsågs enligt satellitlagen sändningen i dess helhet, dvs. från och med att den sänds upp till en satellit och fram till dess att den kan tas emot av en mottagare på marken. För lagens tillämplighet saknade det betydelse om sändningen över satellit sker i flera led,

t.ex. genom att programmet först transporteras över satellit till en sändarstation varifrån det automatiskt – utan självständigt beslut – sänds upp till den satellit från vilken sändningen utgår till allmänheten (prop. 1992/93:75 s. 24, 25 och 47).

Någon ändring i detta avseende var inte avsedd vid tillkomsten den äldre radio- och tv-lagen (1996:844), se prop. 1995/96:160 s. 69, och synes inte heller ha varit avsedd vid tillkomsten av den nu gällande radio- och tv-lagen (2010:696).

I Radioreglementets (se avsnitt 7.4 nedan) artikel 1 definieras flera olika slags satellitkommunikationstjänster. Satellittjänster som används för sändningar av program kan i princip delas in tre kategorier: sändningar i fast trafik via satellit ("fixed-satellite service", FSS, se figur 7.1), mobila sändningar via satellit ("mobile-satellite service", MSS, se figur 7.2) och rundradiosändningar via satellit ("broadcasting-satellite service", BSS, se figur 7.3).

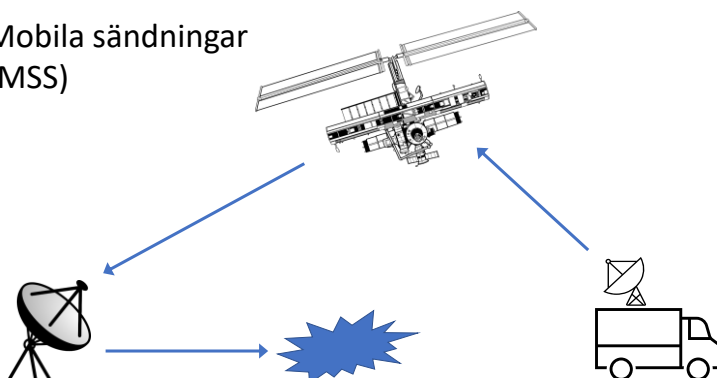
Figur 7.1 Illustration av sändning i fast trafik via satellit



Bilden illustrerar satellitsändningar mellan två fasta jordstationer (till höger och vänster i bildens nedre del). Genom den vänstra jordstationen vidare sänds satellitsändningen till allmänheten (den blåa figuren i mitten av bildens nedre del). Genom den högra jordstationen vidare sänds sändningen till en mast.

Figur 7.2 Illustration av mobil sändning via satellit

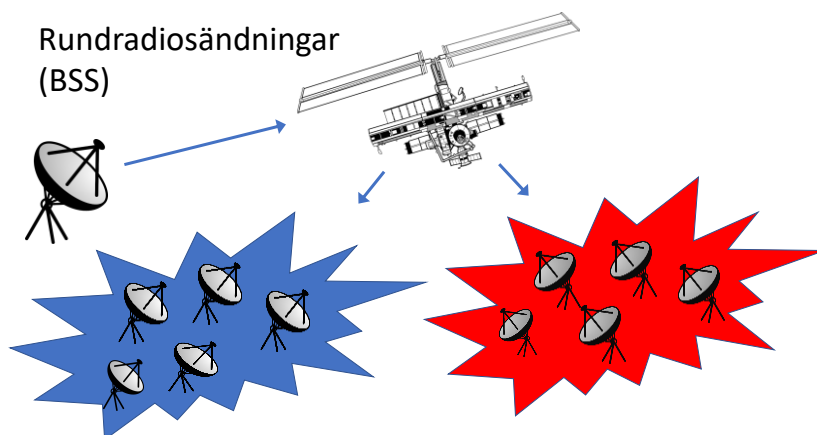
Mobila sändningar (MSS)



Bilden illustrerar en sändning från en mobil satellitterminal, till höger i bild, till en satellit, i mitten överst i bild, vidare till en jordstation, till vänster i bild. Jordstationen vidare-sänder i sin tur till allmänheten (den blåa figuren i mitten av bildens nedre del).

Figur 7.3 Illustration av rundradiosändning via satellit

Rundradiosändningar (BSS)



Bilden illustrerar en sändning från en jordstation, överst till vänster i bild, till en satellit, mitten överst i bild. Jordstationen sänder till satelliten, som i sin tur vidare-sänder direkt till allmänheten på två separata geografiska platser, som illustreras av mottagarna i de blåa och röda figurerna.

Sändningar i fast trafik via satellit (artikel 1.21 i Radioreglementet) är sändningar mellan jordstationer på givna positioner där en eller flera satelliter används. Satelliter som används för denna tjänst sänder oftast med relativt låg effekt, vilket innebär att det krävs större antenner för

att ta emot sändningen. Något förenklat används tjänsten för fast trafik via satellit som ett mellanled i vidareförmedlingen av sändningar till slutmottagaren. Mobila sändningar via satellit (artikel 1.25 i Radioreglementet) är i huvudsak sändningar mellan mobila jordstationer och en eller flera satelliter, eller sändningar mellan mobila jordstationer genom en eller flera satelliter. Rundradiosändningar (artikel 1.39) är sändningar vilka syftar till att mottas direkt av allmänheten.

Satelliter som används för att sända program med stöd av dessa tjänster är vanligtvis placerade i s.k. geostationära banor. De är placerade i en bana rakt ovanför ekvatorn och från jorden framstår det som att en sådan satellit står stilla över en given punkt. Mottagningsantennerna på marken kan då inriktas mot en specifik punkt för att ta emot satellitens sändningar.

Radioreglementet innehåller regler om både frekvensallokering och frekvensanvändning (se bl.a. artikel 5 och appendix 30-30B).

7.3 Rymdlagen

För andra aktörer än staten krävs enligt 2 § rymdlagen tillstånd för att bedriva rymdverksamhet från svenskt territorium. Svenska fysiska eller juridiska personer får inte heller utan tillstånd bedriva rymdverksamhet någon annan stans. Tillstånd till rymdverksamhet meddelas av regeringen (3 § rymdlagen).

Enligt 1 § rymdlagen avses med rymdverksamhet verksamhet i yttre rymden, bl.a. utsändning av andra rymdföremål än sondraketer, t.ex. satelliter, samt alla åtgärder för att manövrera eller på annat sätt påverka utsända rymdföremål. Det räknas dock inte som rymdverksamhet att enbart ta emot signaler eller information i annan form från föremål i yttre rymden. Rymdlagens reglering omfattar alltså inte mottagning och sändning av program i yttre rymden (prop. 1981/82:226 s. 9 och 14).

7.4 Internationell reglering av frekvensanvändning m.m.

Användning av radiofrekvenser koordineras och regleras internationellt genom FN-organet den Internationella Teleunionen, ITU. ITU:s medlemmar består av 193 stater, däribland Sverige, och över 900 icke-statliga organisationer.¹ ITU anordnar världsradiokonferenser där beslut tas om ändring av radioreglementet², som Sverige har ratificerat. Radioreglementet är bindande för Sverige i den mån svensk radioanvändning kan påverka andra länders radiotrafik (prop. 2002/03:110 s. 129). Reglementet innehåller bl.a. regler om användning av frekvenser och satellitbanor. Reglementet kompletteras av procedurregler för koordineringen.

Post- och telestyrelsen svarar för det svenska engagemanget i världsradiokonferenserna. Myndigheten har också regeringens uppdrag att vara ansvarig administration i enlighet med ITU:s procedurregler. Den satellitentreprenör som vill ta i bruk ett nytt satellitsystem behöver anmäla detta till Post- och telestyrelsen, som efter avslutad granskning och eventuell korrigerande, översänder anmälan till ITU. Satellitentreprenören måste vara en i Sverige registrerad juridisk person. Proceduren – koordineringsförfarandet – vid ITU syftar till att satellitsystem som tas i bruk inte ska orsaka skadlig eller oacceptabel störning gentemot, eller bli skadligt störda av, befintliga satellitsystem och planerade radiotjänster. Proceduren tar flera år att slutföra.

Frekvensfrågor behandlas på europeisk nivå i sammanslutningen Conférence Européenne des Administrations des Postes et Télécommunications, CEPT. CEPT består av 46 medlemsstater, däribland Sverige.³ Inom CEPT finns kommittén för elektronisk kommunikation, ECC, vars arbete syftar till att harmonisera effektiv användning av radiofrekvenser och satellitbanor. ECC representerar europeiska intressen i bl.a. ITU.

CEPT har ett nära samarbete med EU-organet radiospektrumkommittén, RSC. RSC, som består av representanter från EU:s medlemsstater och leds av EU-kommissionen, bistår kommissionen i framtagandet av genomförandebeslut som syftar till att säkerställa

¹ Se <https://www.itu.int/hub/membership/our-members/> (hämtad den 23 maj 2023).

² Radioreglementet, 2020-års version, se <https://www.itu.int/pub/R-REG-RR-2020> (hämtad den 23 maj 2023).

³ Se <https://www.cept.org/cept/membership-and-observers> (hämtad den 24 maj 2023).

tillgång och effektiv användning av radiofrekvenser. Vidare har EU beslutat om ett flerårigt program för radiospektrumpolitik.⁴

Därutöver träffar Sverige bilaterala koordineringsavtal med andra länder för att undvika skadlig radiostörning. Dessa kan avvika både från radioreglementet och eventuella harmoniseringsbeslut.

⁴ Europaparlamentets och rådets beslut nr 243/2012/EU av den 14 mars 2012 om inrättande av ett flerårigt program för radiospektrumpolitik.

8 Sveriges säkerhet

8.1 Inledning

Att värna Sveriges säkerhet handlar inte längre enbart om att kunna möta väpnade angrepp eller andra militära hot. Sveriges säkerhet påverkas också bl.a. 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 handla om otillbörlig informationspåverkan genom desinformation som sprids i radio eller tv.

Sveriges säkerhet påverkas av säkerhetsläget i Europa. Regeringen anförde i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa över tid har försämrats (prop. 2020/21:30 s. 26). I Regeringskansliets (Utrikesdepartementet) promemoria Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige (Ds 2022:7) bedömdes sammantaget att Rysslands aggressiva ageranden på ett fundamentalt sätt försämrat den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och övriga Europa jämfört med bedömningen i propositionen Totalförsvaret 2021–2025. I Regeringskansliets (Försvarsdepartementet) promemoria Allvarstid (Ds 2023:19) bedömdes säkerhetsläget globalt och i Europa ha försämrats ytterligare jämfört med bedömningarna som gjordes i Ds 2022:7 på grund av Rysslands aggressiva agerande och brott mot folkrätten, den europeiska säkerhetsordningen och det fria, öppna och demokratiska samhällsskicket.

I detta kapitel redogörs för innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet och för vad som i betänkanden och förarbeten m.m. anförts om Sveriges säkerhet på radio- och tv-området.

8.2 Uttrycket Sveriges säkerhet

Uttrycket Sveriges säkerhet finns inte definierat i författning. Den närmare innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet, som ersatt uttrycket rikets säkerhet, har dock behandlats av regeringen i flera olika sammanhang.

I förarbetena till den äldre säkerhetsskyddslagen (1996:627) uttalade regeringen att rikets säkerhet kan sägas avse såväl den yttre säkerheten för det nationella oberoendet som den inre säkerheten för det demokratiska statsskicket. Ett hot mot rikets yttre och inre säkerhet kan förekomma även om det inte är fråga om ett hot mot totalförsvaret. Angrepp mot rikets demokratiska statsskick kan förekomma från grupperingar utan förbindelse med främmande makt. Ett exempel är försök att ta över den politiska makten genom uppror, men också användning av våld, hot eller tvång mot statsledningen i syfte att påverka politikens utformning. Försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter bör räknas till hoten mot rikets inre säkerhet. Det ska röra sig om kriminella aktiviteter. Hot om olika påtryckningsåtgärder, till exempel en laglig arbetskonflikt för att påverka de beslutande politiska instanserna, kan självklart inte uppfattas som ett hot mot den inre säkerheten. Även subversiv eller underminerande verksamhet som syftar till att undergräva förtroendet för vårt politiska system eller för att förbereda ett maktövertagande med illegala metoder utgör hot mot rikets säkerhet. Denna verksamhet kan vara såväl ett led i inhemska grupper eller organisationers strategi, som initierad och finansierad av främmande makt i syfte att bereda vägen för en militär intervention. Omstörtande verksamhet kan med detta synsätt avse rikets såväl yttre som inre säkerhet (prop. 1995/96:129 s. 22–24).

Regeringen uttalade sig på nytt om uttryckets innebörd i samband med propositionen Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet (prop. 2013/14:51 s. 20). Där anges att uttrycket kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet. Rikets säkerhet tar således inte enbart sikte på skyddet av det fysiska territoriet. Det avser också hävdandet

av Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna bruka sin exklusiva frihet under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre som yttre förbindelser.

Innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet behandlades ingående vid tillkomsten av den nu gällande säkerhetsskyddslagen (2018:585). Regeringen uttalade i förarbetena att uttrycket tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige och avser såväl militär som civil verksamhet. Vilka verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet måste bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen och vad som behöver skyddas för att förebygga hot mot Sveriges säkerhet kan därför i viss utsträckning förändras över tid. Uttrycket har närmast varit förknippat med Försvarens verksamhet, eftersom det främsta hotet mot rikets säkerhet ansetts vara ett militärt angrepp, medan samhället och hotbilden numera är mer komplex och föränderlig, vilket i sin tur medfört att uppgifter som rör förhållanden inom andra samhällssektorer också kan vara av betydelse för den nationella säkerheten. Det kan exempelvis gälla uppgifter om viktig civil infrastruktur såsom flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation, eller olika former av elektronisk utrustning som används i syfte att skydda information eller informationssystem eller uppgifter om bl.a. tillverkningssätt och konstruktion av produkter inom telekommunikationsområdet (prop. 2017/18:89 s. 38 och 133).

8.3 Tidigare uttalanden om säkerhetsfrågor på radio- och tv-området

Konstitutionsutskottets behandling av propositionen Vissa frågor om kommersiell radio

I propositionen Vissa frågor om kommersiell radio (prop. 2016/17:136) lämnades förslag till ändringar i radio- och tv-lagen (2010:696) som bl.a. innebar att Myndigheten för press, radio och tv skulle få större frihet vid utformningen av sändningsområden för analog kommersiell radio. Syftet med det förslaget var att uppställa hinder mot att en enskild aktör direkt eller indirekt skulle kunna kontrollera hela den kommersiella radiomarknaden. Regeringen bedömde att det kunde

finnas anledning att i ett annat sammanhang återkomma till säkerhetsfrågor på radioområdet (prop. 2016/17:136 s. 36).

Vid riksdagens behandling av propositionen föreslogs i en följdmotion (mot. 2016/17:3687) att riksdagen skulle ställa sig bakom det som anfördes i motionen om att utreda hur regleringen av tilldelning, innehav, överlåtelse och återkallelse av tillstånd att sända analog kommersiell radio kan kompletteras med regler om prövning av frågor som rör rikets säkerhet och tillkännage detta för regeringen. I motionen angavs att det inte kan uteslutas att främmande makt i framtiden kan komma att visa intresse för att få kontroll över ett eller flera tillstånd att sända analog kommersiell radio, för att på det sättet få en inhemsk plattform att föra ut sitt budskap från. Motionärerna ansåg mot den bakgrunden att regeringen borde utreda hur regleringen av tillstånd att sända analog kommersiell radio kunde kompletteras så att Myndigheten för press, radio och tv får uppgiften att bedöma inte enbart påverkan på konkurrensen på radiomarknaden, utan också om rikets säkerhet påverkas negativt genom att det aktuella sändningstillståndet används eller riskerar att användas i påverkansoperationer av nämnt slag.

I sitt betänkande (2016/17:KU28 s. 11 och 12) behandlade konstitutionsutskottet bl.a. frågan om Sveriges säkerhet och anförde följande:

Att värna Sveriges säkerhet handlar inte längre bara om att kunna möta väpnade angrepp eller andra militära hot. Frågor om vårt lands säkerhet måste ses ur ett bredare perspektiv. Både de interna och externa hoten är mer komplexa än tidigare – hot uppstår och förändras snabbare. Vi måste därför vara förberedda på att hot som i dag framstår som mindre sannolika kan vara en realitet i morgon. Det ställer nya och allt större krav på säkerhetsarbetet. Förmågan att förebygga och möta såväl de direkta som de långsiktiga hoten på ett effektivt sätt kräver att arbetet är samordnat och sammanhållet. Ett samordnat arbete är också nödvändigt för att kunna utnyttja de resurser som finns på bästa sätt. När det gäller frågor om Sveriges säkerhet är det därför inte självklart att särskilja den kommersiella radion från annan tillståndspliktig radio- och tv-verksamhet. De risker och hot som exempelvis påverkanskampanjer och propaganda- eller informationskrigsföring är förknippat med innebär också utmaningar på andra områden. I detta sammanhang bör också de förändringar som sker på mediemarknaden liksom i allmänhetens mediekonsumtion beaktas. Det finns därför skäl att anlägga en helhetssyn på frågorna, i samverkan med olika aktörer och politikområden. I propositionen anger regeringen att det kan finnas anledning att i ett annat sammanhang återkomma till säkerhetsfrågor på radioområdet. Utskottet vill lyfta fram vikten av att dessa frågor tas på största allvar och prioriteras

i regeringens fortsatta säkerhetsarbete, utan att vår grundlagsstadgade yttrande- och informationsfrihet inskränks. Det är utskottets uppfattning att en nationell säkerhetsstrategi måste omfatta hela medieområdet och att regeringen bör återkomma till riksdagen i frågan för en god politisk förankring.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte regeringens förslag och föreslog att följdmotionen skulle avslås. Utskottet hade inhämtat från Regeringskansliet att de frågor om rikets säkerhet som aktualiserades i motionen samt frågor med koppling till rikets säkerhet som rör annan tillståndspliktig radio- och tv-verksamhet skulle komma att beredas i Regeringskansliet inom ramen för genomförandet av regeringens nationella säkerhetsstrategi. Utskottet utgick från att riksdagen skulle informeras om beredningsarbetet och ansåg mot den bakgrunden att motionens syfte var tillgodosett. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2016/17:297).

I januari 2017 fattade regeringen beslut om en ny nationell säkerhetsstrategi för Sverige, i vilken åtta primära hot mot vår befolkning och vårt land analyseras.¹ I säkerhetsstrategin framhålls bl.a. vikten av robusta system för energiförsörjning för att verksamheter inom radio och tv ska fungera. Radio och tv omnämns dock inte i något annat sammanhang. I 2022-års regeringsförklaring har statsministern bl.a. anført att en ny säkerhetsstrategi ska tas fram.²

2018 års AV-utredning och propositionen En moderniserad radio- och tv-lag

Uppdraget för 2018 års AV-utredning infattade bl.a. att lämna förslag på hur nationella säkerhetsintressen kan säkerställas vid tillståndsprövningen för sändning av tv, text-tv och ljudradio. I betänkandet En moderniserad radio- och tv-lag (SOU 2019:39) bedömde utredningen att sändningar i marknätet är fortsatt viktiga både för allmänheten och för radio- och tv-företagen samt att behovet av att ta hänsyn till nationella säkerhetsintressen vid tillståndsprövning för radio och tv inte kan avfärdas med hänvisning till allmänhetens förändrade medievänor och till att betydelsen av marksändningar minskar.

¹ Den nationella säkerhetsstrategin synes inte vara publicerats på regeringens hemsida, men beskrivs i och kan laddas ned från <https://www.socialdemokraterna.se/nyheter/nyheter/2017-01-08-ny-bred-nationell-sakerhetsstrategi> (hämtad den 15 augusti 2023).

² <https://regeringen.se/tal/2022/10/regeringsforklaringen-den-18-oktober-2022/> (hämtad den 15 augusti 2023).

Krav på att beakta nationella säkerhetsintressen vid tillståndsprövningen bedömdes inte stå i strid med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU (SOU 2019:39 s. 370, 371 och 373).

Utredningen övervägde olika alternativ för hur nationella säkerhetsintressen skulle kunna säkerställas vid tillståndsprövningen. Den bedömde att regler som syftar till att säkerställa nationella säkerhetsintressen bör vara inriktade på en bedömning av sändningarnas innehåll och enbart möjliggöra ingripanden i efterhand. En reglering som gör det möjligt att hindra någon från att få tillstånd utifrån antagandet att denne kan anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet bedömdes utgöra en alltför stor inskränkning av yttrandefriheten. I stället borde ett sändningstillstånd kunna återkallas om tillståndshavaren bedriver sändningar som utgör en fara för Sveriges säkerhet. Det senare alternativet ansågs vara svårare att missbruka i auktoritära syften. Samtidigt framhölls att ett sådant regelverk kan kritiseras på den grunden att staten först aktivt ger sändningstillstånd till en aktör som medför fara för landets säkerhet, för att därefter återkalla tillståndet när det visar sig vad sändningarna innehåller. Utredningen förespråkade ändå det alternativet av yttrandefrihetsrättsliga skäl (SOU 2019:39 s. 377–383).

Utredningen bedömde att en ny grund för återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet borde införas i radio- och tv-lagen, men att den närmare utformningen av reglerna behövde utredas vidare. Utredningen pekade på ett antal frågeställningar som därvid måste belysas. En sådan fråga är om bestämmelserna bör gälla generellt för all tillståndsgiven radio- och tv-verksamhet eller endast för sändningsverksamhet där det ställs villkor i sändningstillstånden om att innehållet i sändningarna inte får vålla fara för Sveriges säkerhet. En annan fråga är vilka processuella regler som ska gälla vid återkallelse och om det ska vara möjligt att besluta om sändningsstopp i väntan på ett slutligt avgörande. Utredningen ansåg att frågan om återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet bör prövas av domstol. Vidare hänvisade utredningen till betänkandet *Frekvenser i samhällets tjänst* (SOU 2018:92, se nedan), i vilket det föreslagits att Sveriges säkerhet ska beaktas vid bedömning av tillstånd att använda radiosändare (SOU 2019:39 s. 383 och 384).

Regeringen instämde i utredningens bedömning att sändningstillstånd bör kunna återkallas om tillståndshavaren bedriver sändningar som utgör en fara för Sveriges säkerhet och att den närmare utformningen av reglerna behövde utredas vidare. Regeringen anslöt

sig även till utredningens bedömning beträffande vilka frågor som behövde utredas vidare (prop. 2019/20:168 s. 165–167).

En annan fråga som ingick i utredningens uppdrag avsåg ökad transparens kring ägandeförhållanden på mediemarknaden. Utredningen bedömde sammantaget att det kunde vara värdefullt att öka transparensen kring ägarförhållanden på mediemarknaden och att frågan om ett krav med detta syfte kan införas borde utredas närmare (SOU 2019:39 s. 384–388).

Regeringen bedömde att det fanns skäl att överväga att införa krav på att leverantörer av medietjänster ska tillhandahålla information om sin ägarstruktur, inbegripet verkliga ägare. Sådana regler ansågs bl.a. kunna utgöra ett komplement till regler om återkallelse av sändningstillstånd för att säkerställa att nationella säkerhetsintressen kan tillvaratas (prop. 2019/20:168 s. 168). Regeringen överlämnade ett sådant förslag till riksdagen, som biföll förslaget (prop. 2021/22:262, bet. 2022/23:KU13 och rskr. 2022/23:26). Lagändringarna började gälla den 1 mars 2023.

Förarbetena till lagen om elektronisk kommunikation

Inledningsvis ska framhållas att innehållet i radio- och tv-program inte omfattas av tillämpningsområdet för lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, LEK (prop. 2021/22:136 s. 120 och 121). Som har framgått (avsnitt 6.8) innehåller lagen emellertid regler om bl.a. tillstånd för användande av radiosändare, som kan användas för utsändning av radio- och tv-program.

Sveriges säkerhet var föremål för överväganden i förarbetena till lagens bestämmelser om att Sveriges säkerhet ska beaktas vid tillståndsgivning för användning av radiosändare och kan utgöra skäl för omedelbar återkallelse av sådant tillstånd (3 kap. 6 § första stycket 7 och 11 kap. 7 § tredje stycket 3 LEK).

Av propositionen Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning (prop. 2019/20:15) framgår att digitaliseringen har förändrat hur militära mål och medel utvecklas och används samt att den militära säkerhetspolitiska situationen i Europa och i vårt närområde försämrats. När det gäller de säkerhetspolitiska hoten anges att de ofta är gränsöverskridande, icke-militära och inte sällan utgår från icke-statliga aktörer, bl.a. i form av it-angrepp. Staten måste därför ha

förutsättningar att ingripa vid hot om it-angrepp eller annan antagonistisk verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet. Teknikutvecklingen har betydande relevans för såväl utrikes- och säkerhetspolitiken som för utrikeshandelspolitiken. Även innan lagändringen krävdes tillstånd för användning av radiosändare, men varken vid tillståndsgivningen eller i ett senare skede fanns det möjlighet ta direkt hänsyn till Sveriges säkerhet. De hotbilder som redovisats ansågs utgöra skäl för att införa möjligheter i lagen att ingripa mot radioanvändning för att skydda Sveriges säkerhet, både vid och efter tillståndsgivningen (prop. 2019/20:15 s. 25–27).

Beträffande radiosändare för radio och tv hänvisades till slutsatserna i 2018-års AV-utredning (se ovan) och följande konstaterades. Att införa en möjlighet att avslå en ansökan om sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet kan stå i strid med yttrandefrihetsgrundlagens förbud mot hindrande åtgärder (1 kap. 11 §) och riskera att felaktigt utestänga aktörer med legitima intressen. Nekande av tillstånd om den sökande kan antas utgöra en fara för landets säkerhet utgör en allt för stor inskränkning av yttrandefriheten. Regler som tar sikte på innehållet i sändningarna och möjliggör ingripande i efterhand genom återkallelse av ett tillstånd om sändningarnas innehåll kan utgöra ett hot mot landets säkerhet är mer i linje med synsättet att ingripanden mot yttringar ska göras i efterhand på grund av att ett visst innehåll faktiskt har sänts (prop. 2019/20:15 s. 33).

Varken i betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92) eller i promemorian Kompletterande förslag till betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (dnr I2019/00075/D) hade föreslagits något undantag från reglerna om skydd för Sveriges säkerhet beträffande radiotillstånd som omfattas av s.k. dubbel tillståndsplikt, dvs. att ansökan om radiotillstånd avser utsändningar av ljudradio och tv som omfattas av tillståndsplikt enligt radio- och tv-lagen. Inte heller hade utredningen berört de yttrandefrihetsrättsliga aspekter som aktualiseras om beviljade sändningstillstånd enligt radio- och tv-lagen inte kan användas på grund av säkerhetsbedömningar om radioanvändningen. Sändningar av ljudradio och tv som omfattas av den dubbla tillståndsplikten undantogs helt från den föreslagna regleringen med hänsyn till att dessa frågor var otillräckligt belysta. Regeringen avsåg att återkomma i frågan om beaktande av nationella säkerhetsaspekter vid tillståndsgivning för radio och tv med dubbel tillståndsplikt (prop. 2019/20:15 s. 34).

Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet

Inom Regeringskansliet (Kulturdepartementet) utarbetades år 2022 en promemoria – Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ds 2022:20) – i vilken det bl.a. föreslogs regler med innebörden 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. Om tillståndshavaren väsentligt brutit mot detta skulle tillståndet kunna återkallas.

Skälen för de föreslagna reglerna var sammanfattningsvis följande (Ds 2022:20 s. 39 och 40).

Program i radio eller tv kan användas t.ex. av en stat eller annan aktör för påverkanskampanjer i syfte att påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer för att förstärka sin egen position och samtidigt försvaga Sverige och svenska intressen. Påverkanskampanjer kan därmed syfta till att påverka Sveriges självständiga nationella beslutsfattande. Genom sådan informationspåverkan kan avsändaren försöka iscensätta och förstärka konflikter mellan olika aktörer och grupper för att uppnå sina mål. Under höjd beredskap och krig kan motståndarens påverkanskampanjer fokusera på att t.ex. störa ledningsförhållanden, vilseleda, binda resurser och skapa kaos för att bland annat försvåra mobilisering och skada tilltron till vår försvarsförmåga ...

Inom ramen för en påverkanskampanj kan olika påverkansoperationer genomföras. Genom påverkansoperationer kan en för egen syften fördelaktig bild av olika skeenden förmedlas. Den kan också användas för att dölja styrkor eller svagheter, eller syfta till att inge en känsla av uppgivenhet. Genom att på detta sätt påverka ett lands säkerhetspolitiska ställningstaganden samt minska försvarsvilja och försvarsförmåga kan de egna strategiska målen uppnås utan väpnad konflikt, alternativt att den egna militära handlingsfriheten ökar om en väpnad konflikt blir nödvändig. En påverkanskampanj är centralt styrd samtidigt som ett brett spektrum av kanaler används, såväl öppna som dolda. Den kan inkludera politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära maktmedel, både öppet och dolt, för att nå så stor effekt som möjligt. Officiella talespersoner kan föra fram vissa budskap som är koordinerade med nyhetsförmedling i media. Det kan kompletteras med falska dokument, smutskastning och hot, inklusive med militära medel, styrkedemonstrationer samt dolda operationer såsom fiktiva personer i sociala medier, falska dokument, frontorganisationer eller planterade nyheter ...

Otillbörlig informationspåverkan kan utgöra en direkt utmaning mot målet för vår säkerhet som är att värna förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, men också mot intressen som är bärande för statens funktionsätt och för landets förmåga att försvara sig mot yttre hot. Om radio- eller tv-sändningar används på ett sätt som hotar Sveriges säkerhet, finns det skäl för staten att kunna ingripa.

I promemorian föreslogs också att tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv att sända tv eller sökbar text-tv ska kunna återkallas om ett program har innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Skälen för att yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten ska utgöra grund för återkallelse av vissa tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv var sammanfattningsvis följande (Ds 2022:20 s. 60 och 61).

Det kan ... uppfattas som stötande både för allmänheten och för andra programföretag, om ett tillstånd inte kan återkallas när sändningarna innefattat ett yttrandefrihetsbrott som inneburit ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Även det förändrade medielandskapet där ett stort antal programtjänster kan sändas har angetts som skäl för att tillstånd ska kunna återkallas vid yttrandefrihetsbrott. Båda dessa skäl kan fortfarande göras gällande för såväl tillstånd att sända närradio och kommersiell radio som för tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv. Till detta kan läggas det förhållandet att risken för återkallelse av ett tillstånd kan antas ha en viss avhållande effekt när det gäller den ansvariga utgivarens ställningstaganden i fråga om mera allvarliga missbruk av yttrandefriheten.

Det kan också finnas tillfällen då ett yttrandefrihetsbrott skadar eller hotar Sveriges säkerhet. Det kan exempelvis gälla yttrandefrihetsbrotten högförräderi eller obehörig befattning med hemlig uppgift (7 kap. 12 och 15 §§ tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § YGL). Även detta talar för att tillstånd bör kunna återkallas vid yttrandefrihetsbrott. Det bör därför införas en möjlighet att återkalla även tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv om en domstol funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten.

Promemorian remissbehandlades.³ Ett antal remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Svea hovrätt*, *Journalistförbundet*, *Sveriges advokatsamfund*, *Säkerhetspolisen*, *Tidningsutgivarna* och *TV4 Media* avstyrkte förslaget. *Försvarshögskolan*, *Försvarsmakten*, *Publicistklubben*, *Statens medieråd*, *Svea hovrätt*, *Sveriges advokatsamfund* och *Tidningsutgivarna*

³ Remissyttrandena kan laddas ned från <https://www.regeringen.se/remisser/2022/08/remiss-av-ds-202220-aterkallelse-av-sandningstillstand-med-hansyn-till-sveriges-sakerhet/> (hämtad den 15 augusti 2023).

anförde att frågorna borde utredas vidare och analyseras i ett större sammanhang.

Efter remitteringen beslutade regeringen tilläggsdirektiven till förevarande utredning (se *bilaga 2*) som innebär att utredningens uppdrag innefattar de frågor om ingripande mot sändningar som behandlats i promemorian.

9 EES-jämförelsen

9.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven (se *bilaga 1*) översiktligt kartlägga vilka möjligheter som finns i andra EES-stater att ingripa mot satellit-sändningar av radio och tv med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Utredningen har inte avgränsat kartläggningen till enbart satellit-sändningar, även marksändningar och sändningar i tråd omfattas. Utöver EES-stater har utredningen även inkluderat Storbritannien i kartläggningen.

Kartläggningen har genomförts med stöd av Myndigheten för press, radio och tv. Utredningen har tagit fram ett frågeformulär (se *bilaga 3*) som översatts till engelska (se *bilaga 4* och *bilaga 5*). Myndigheten har genom EU-samarbetsgruppen European Regulators Group for Audiovisual Media Services, ERGA, skickat ut utredningens frågeformulär till ERGA:s medlemmar¹, vilka något förenklat är respektive stats motsvarighet till Myndigheten för press, radio och tv, och därutöver till The Office of Communications, Ofcom, som är motsvarande myndighet i Storbritannien.

Frågeformuläret innehåller sammanfattningsvis följande frågeställningar.

- Behöver en leverantör av medietjänster ha tillstånd eller liknande för att få sända program?
- Kan överträdelser leda till att tillstånd återkallas eller att sändningar på andra sätt förbjuds?
- Finns det i övrigt regler om ingripande mot sändningar och syftar någon sådan regel till att skydda allmän säkerhet?

¹ En lista över ERGA:s medlemmar återfinns på https://erga-online.eu/?page_id=43 (hämtad den 25 maj 2023).

- Gäller särskilda regler för ingripande mot sändningar från utlandet?

Ofcom och nästan alla av ERGA:s medlemmar har inkommit med svar på frågeformuläret. Utredningen har gjort ett urval och redovisar svaren från 14 av länderna. I viss utsträckning har utredningen kompletterat svaren som inkommit med ledning av vad som framkommer av de lagar som gäller för massmedier i respektive land. Redovisningen gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av regleringen i respektive stat och utredningen är ansvarig för eventuella fel eller brister.

9.2 Danmark

Tillståndsplikt m.m.

I Danmark gäller enligt lagen om radio- och tv-verksamhet² krav på tillstånd för distribution av radio- och tv-program i det digitala marknätet samt krav på tillstånd eller registrering för programverksamhet som utförs av leverantörer av medietjänster under dansk jurisdiktion, med undantag för public service-företagen. Den danska radio- och tv-nämnden, Radio- og tv-nævnet, RTN, är ansvarig myndighet i fråga om tillstånd och registrering samt tillsyn. Kulturministern kan i vissa fall ge tillstånd till distribution samt meddela närmare föreskrifter om tillståndsplikt för programverksamhet i det digitala marknätet och om registreringspliktiga programbolags verksamhet.

För leverantörer av medietjänster som står under dansk jurisdiktion och som inte bedriver public service-programverksamhet, är huvudregeln att det krävs programtillstånd. Kulturministern får besluta regler om att RTN får förena tillstånden med villkor. Undantag från kravet på programtillstånd gäller bl.a. för programverksamhet som sker över satellit. Sådan verksamhet ska i stället registreras.

Kravet på registrering i stället för programtillstånd gäller även för bolag som bedriver programverksamhet genom digitala sändningar i marknätet om distributören har tillstånd enligt lagen, men kulturministern kan föreskriva att tillståndsplikt ska gälla även för sådan verksamhet. Den som sänder utan tillstånd eller registrering när så krävs kan straffas med böter.

² Se <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1350> (hämtad den 14 juni 2023).

Programinnehåll och ingripande

I lagen om radio- och tv-verksamhet finns regler om bl.a. reklam, sponsring och produktplacering som gäller för programbolag under dansk jurisdiktion. Bestämmelser som syftar till att skydda allmän säkerhet består av regler gällande programinnehåll som kan vara skadlig för minderåriga samt förbud mot program som på något sätt uppmanar till våld eller hat, något förenklat motsvarande hets mot folkgrupp, och som på något sätt främjar terrorism. Bestämmelserna till skydd för allmän säkerhet gäller även för leverantörer av audio-visuella medietjänster som står under andra staters jurisdiktion.

Vid överträdelser av lagen om radio- och tv-verksamhet kan RTN inleda ett ingripandeärende ex-officio, efter en anmälan från allmänheten eller på grund av en förundersökning. Nämnden kan bl.a. besluta om varningar, avgifter, återkallelse av tillstånd gällande både distribution och programverksamhet samt tillfälligt eller permanent upphörande av en registrerad programverksamhet.

RTN kan besluta om återkallelse av tillstånd eller att ett registreringspliktigt programbolags verksamhet tillfälligt eller permanent ska upphöra, om leverantören av medietjänsten bryter mot lagen om radio- och tv-verksamhet och överträdelsen är allvarlig eller upprepad. Nämnden kan också besluta om återkallelse av tillstånd vid åsidosättande av tillståndsvillkor eller om tillståndshavaren inte använder tillståndet eller om det sker ett betydande avbrott i programverksamheten. Nämndens beslut om återkallelse av tillstånd eller upphörande av programverksamhet på grund av överträdelse av reglerna om skydd för minderåriga eller om förbud mot uppmaning till hets mot folkgrupp eller främjande av terrorism kan överklagas till domstol. Domstolen kan inhibera nämndens beslut.

Ingripande mot utländska sändningar

För leverantörer av audiovisuella medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion gäller som huvudregel att de är undantagna från danska regler om sådana tjänster och att RTN inte är behörig tillsynsmyndighet. Nämnden kan dock ingripa mot sådana tv-sändningar om de väsentligt och allvarligt bryter mot förbudet mot uppmaning till hets mot folkgrupp eller mot offentlig uppmaning till terrorhandling, eller regler till skydd för minderåriga eller utgör

en fara för folkhälsan eller för allmän säkerhet. Reglerna för hur ett sådant ingripande går till motsvarar vad som följer av artikel 3.2–3.5 i AV-direktivet. Beroende på överträdelsens allvar kan nämnden besluta om varning eller tillfälligt begränsa tillgången till den audiovisuella medietjänsten. Nämnden kan också vidta åtgärder mot leverantörer av audiovisuella medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion men helt eller huvudsakligen riktar sin verksamhet mot Danmark, enligt regler som motsvarar artikel 4 i AV-direktivet³.

En leverantör av medietjänsters programinnehåll kan vidare bli föremål för straffrättsliga ingripanden. För det fall straffbart innehåll förekommer i en sändning från en leverantör som inte är registrerad i Danmark kontaktar RTN sändarlandet.

Danmark har inte ratificerat den europeiska konventionen om gränsöverskridande television, televisionskonventionen.

9.3 Estland

Tillståndsplikt m.m.

Estlands medietjänstlag⁴ präglas av principen om teknisk neutralitet. Enligt lagen gäller tillståndsplikt för varje leverantör av radio- eller tv-tjänster som är etablerad i Estland oavsett sändningstyp, med undantag för sökbar text-tv. Alla programföretag under estländsk jurisdiktion måste följa reglerna i lagen. I Estland utfärdas inga tillstånd för leverantörer av medietjänster som står under en annan medlemsstats jurisdiktion. Myndigheten för Konsumentskydd och Tekniska Föreskrifter, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, TTJA, är behörig myndighet i frågor om tillstånd och tillsyn.

Programinnehåll och ingripande

Medietjänstlagens regler om programinnehåll har flera syften, bl.a. att skydda och bibehålla kulturell mångfald och nationell identitet, gemensamma demokratiska värden, mediepluralism, mångfald av tjänster, likvärdiga förutsättningar, skydd av minderåriga, allmän ord-

³ §§ 19 och 20 i nämndens arbetsordning, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/2279> (hämtad den 14 juni 2023).

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/514062022001/consolide> (hämtad den 14 juni 2023).

ning och samhällelig stabilitet m.m. Vid tillhandahållande av medietjänster är det bl.a. förbjudet att

- hetsa till hat, våld eller diskriminering på grund av grupp tillhörighet (något förenklat hets mot folkgrupp), på sätt som utgör ett hot mot liv, hälsa eller egendom,
- undergräva laglydigt beteende,
- hetsa till lagbrott, eller
- sända program som allvarligt kan skada minderårigas fysiska, psykiska eller moraliska utveckling, på sådan tid och sådant sätt att det finns en risk att minderåriga kan se programmet.

TTJA kan förelägga en leverantör av medietjänster som bryter mot reglerna i medietjänstlagen eller mot villkor som tillståndet förenats med att avbryta överträdelserna. Om överträdelserna inte upphör kan TTJA vidta mer ingripande åtgärder, bl.a. besluta om avgifter.

Regler om återkallelse av sändningstillstånd återfinns i den allmänna delen av lagen om ekonomisk verksamhet⁵. Ett tillstånd får återkallas bl.a. om verksamheten som är tillåten enligt tillståndet medför en betydande skada eller fara för den allmänna ordningen som inte fanns eller var känd vid tidpunkten för beviljandet av tillståndet och som väger tyngre än tillståndshavarens intresse av att fortsätta verksamheten och inte kan avhjälpas genom ändring av tillståndet. TTJA handlägger ärenden om återkallelse av sändningstillstånd. Myndighetens beslut kan överklagas till domstol.

Ingripande mot utländska sändningar

TTJA kan ingripa mot audiovisuella medietjänster som vidareändas från en annan medlemsstat enligt en bestämmelse i medielagen som i allt väsentligt motsvarar artikel 3.2–3.5 och artikel 4 i AV-direktivet. Estland har ratificerat televisionskonventionen och kan ingripa mot de konventionsstater som inte också är EES-stater enligt det förfarande som anges i konventionen. TTJA kan också ingripa mot vidareändningar av ljudradiosändningar från tredjeland om de överträder reglerna om förbjudet sändningsinnehåll.

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/515042021004/consolide> (hämtad den 14 juni 2023).

Ingripandet mot utländska sändningar består i att TTJA utfärdar en föreskrift för den som vidareänder den utländska medietjänsten om upphörande av vidareändring av medietjänsten.

9.4 Finland

Tillståndsplikt m.m.

I Finland regleras audiovisuella tjänster och radioverksamhet huvudsakligen i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation⁶. Enligt lagen krävs programtillstånd för sändning av radio- och tv-program till allmänheten genom det finska marknätet. När det gäller digitala marknätssändningar gäller som huvudregel tillståndskrav för leverantörer av medietjänster under såväl finsk som annan EES-stats jurisdiktion. Public service-bolaget Rundradion Ab får enligt lagen om Rundradion Ab bedriva sin allmännyttiga verksamhet utan programtillstånd.

Programtillstånd meddelas av Transport- och kommunikationsverket, Liikenne- ja viestintävirasto, Traficom. En leverantör av medietjänster som är etablerad i Finland och bedriver televisionsverksamhet som inte är tillståndspliktig måste innan verksamheten inleds underätta Traficom.

En av förutsättningarna för att Traficom ska bevilja programtillstånd är att det inte finns uppenbar anledning att misstänka att sökanden kommer att bryta mot lagen eller göra sig skyldig till hets mot folkgrupp eller offentlig uppmaning till terroristbrott. Vid den bedömningen kan Traficom beakta om ett tidigare tillstånd återkallats.

Programinnehåll och ingripande

Tillstånd kan förenas med villkor, bl.a. sådana som är nödvändiga för att trygga ett mångsidigt programutbud och tillgodose behoven hos särskilda grupper bland allmänheten.

Traficom kan besluta att om återkallelse av programtillstånd helt eller delvis bl.a. om tillståndshavaren upprepade gånger och allvarligt brutit mot lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation eller

⁶ <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2014/20140917> (hämtad den 14 juni 2023).

mot regler om iakttagande av åldersgränser för bildprogram, eller gjort sig skyldig till hets mot folkgrupp eller offentlig uppmaning som har anknytning till terroristbrott. En förutsättning för återkallelse är att innehavaren, trots uppmaning, inte inom skälig tid, om minst en månad, rättar sitt förfarande. Samma regler gäller för alla innehavare av programtillstånd. Vid återkallelse på grund av brott måste frågan om ansvar prövas i domstol före det att återkallelse kan aktualiseras.

Traficom kan förelägga den som bryter mot lagen att avhjälpa felet eller försummelsen. Föreläggandet kan förenas med vite eller hot om att verksamheten avbryts eller att åtgärder vidtas på den försumliges bekostnad. Den som trots uppmaning inte slutar bryta mot lagens regler om innehåll i program kan åläggas en avgift. Den som bedriver tv-verksamhet och som trots tidigare ingripanden allvarligt och upprepade gånger bryter mot lagen kan åläggas att helt eller delvis avbryta verksamheten.

Om ett fel eller en försummelse utgör ett direkt och allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan eller orsakar allvarliga ekonomiska eller operativa olägenheter får Traficom utan dröjsmål besluta om behövliga interimistiska åtgärder. Som en interimistisk åtgärd kan Traficom avbryta verksamhet som orsakar fara eller allvarlig olägenhet. Sådana interimistiska åtgärder kan vara i kraft högst tre månader, men förlängas i ytterligare tre månader om avhjälpande inte skett inom utsatt tid. Den som beslutet rör ska få tillfälle att bli hörd innan en åtgärd vidtas, om inte ärendet är av sådan brådskande natur att det inte kan ordnas innan åtgärden behöver vidtas.

Traficoms ingripandebeslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. Beslut om interimistiska åtgärder kan överklagas separat. Traficom kan bestämma att beslutet ska gälla även om det överklagas, men domstolen kan inhibera beslutet.

Ingripande mot utländska sändningar

Traficom kan, för en tid om högst en månad, bestämma att bl.a. vidaresändning av televisionsprogramutbud med ursprung utanför Finland ska avbrytas om programutbudet på ett uppenbart sätt och upprepade gånger

- innehåller hets mot folkgrupp,

- inte iakttar reglerna om åldersgränser för bildprogram, eller
- innehåller offentlig uppmaning som har anknytning till terroristbrott.

Om överträdelsen skett i ett tv-utbud från en leverantör som etablerat sig i en annan EES-stat ska förfarandet enligt artikel 3.2 och 3.3 i AV-direktivet iakttagas. Om leverantören av tv-utbudet inte är etablerad i en annan EES-stat men i en stat som är part i televisionskonventionen, som Finland ratificerat, ska förfarandet som föreskrivs i konventionen iakttagas.

9.5 Irland

Tillståndsplikt m.m.

Den irländska sändningslagen⁷ innehåller regler om krav på tillstånd, kontrakt och registrering för att sända.

För sändning av FM-ljudradio och digital tv i marknätet krävs sändningstillstånd och sändningskontrakt för programverksamheten. Leverantörer av medietjänster som sänder program över satellit eller via kabel måste ha ett innehållskontrakt. Kontrakt krävs dock inte för public service-bolagen, som regleras särskilt i lag. Ett urvalsförfarande tillämpas på ansökningar om sändningskontrakt för ljudradio. Kontraktstilldelningskommittén ansvarar för urvalsförfarandet. Kommittén ska också lämna förslag till mediekommissionen i fråga om vilka leverantörer som kommissionen bör ingå kontrakt med. Leverantörer av beställtjänster måste notifiera behörig myndighet, som för in leverantören i ett register. Det gäller även för public service-bolagens beställtjänster.

Utländska leverantörer av medietjänster från icke EES-stater måste vara etablerade i Irland för att få erbjuda sina tjänster och måste ansöka om sändningskontrakt eller registreras enligt lag. Leverantörer av audiovisuella medietjänster under andra EES-staters jurisdiktion behöver inte ha irländska sändningskontrakt.

Mediekommissionen, Coimisiún na Meán, är ansvarig myndighet när det gäller sändningstillstånd, sändningskontrakt och registreringar

⁷ <https://revisedacts.lawreform.ie/eli/2009/act/18/revised/en/html> (hämtad den 14 juni 2023).

samt tillsyn. Kommissionen har två kommittéer, kontraktstilldelningskommittén och efterlevnadskommittén.

Programinnehåll och ingripande

Alla leverantörer av medietjänster under irländsk jurisdiktion ska följa samma regler för programinnehållet. Nyhetsinnehåll ska presenteras objektivt och opartiskt och det är förbjudet att sända sådant som kan antas orsaka skada eller kränka, eller som sannolikt kommer att främja eller uppmana till brott eller undergräva statsmakten. Mediekommissionen får ta fram en eller flera sändningskodex med rekommendationer avseende tillämpningen av reglerna i sändningslagen, bl.a. om förbud mot sändningsinnehåll som främjar eller uppmanar till brott eller undergrävande av statsmakten.

Sändningskontrakt får innehålla de villkor som mediekommissionen anser lämpliga. I innehållskontrakt ska det finnas villkor om att innehavaren ska följa reglerna i sändningskodexen, och villkor som innebär att om det i programverksamheten förekommer hets mot folkgrupp eller uppmaning till brott så får eller, om det är fråga om upprepad överträdelse, ska kommissionen upphäva kontraktet.

Efterlevnadskommittén kan inleda en undersökning av en kontraktssinnehavare, om kommittén har rimliga skäl att anta att innehavaren inte lever upp till åtagandena i kontraktet. Efterlevnadskommittén får rekommendera mediekommissionen att upphäva eller tillfälligt avbryta ett kontrakt om innehavaren vid ett eller flera tillfällen underlåtit att efterleva ett kontraktsvillkor och underlåtenheten är av sådan allvarlig art att det enligt kommittén bör föranleda upphävande eller tillfälligt avbrott av kontraktet. Om kommittén rekommenderat att kontraktet ska hävas ska kommissionen antingen följa kommitténs rekommendation eller besluta att kontraktet tillfälligt ska avbrytas. Om kommittén rekommenderat att kontraktet tillfälligt avbryts ska kommissionen besluta om sådant avbrott, men den får besluta om en kortare avbrottstid än kommittén föreslagit. Kommissionens beslut får överklagas till domstol.

Ingripande mot utländska sändningar

Artikel 3 i AV-direktivet återspeglas i irländsk lagstiftning. Irland har inte ratificerat televisionskonventionen.

9.6 Island

Tillståndsplikt m.m.

Enligt den isländska medielagen⁸ behöver leverantörer av medietjänster som står under isländsk jurisdiktion tillstånd för att sända medietjänster som utnyttjar frekvensutrymme som allokeras av isländska Post- och teleförvaltningen. För andra sändningar av program som faller under isländsk jurisdiktion krävs registrering. Medienämnden, Fjölmiðlanefnd, är ansvarig myndighet när det gäller tillstånd och registrering. När det gäller registreringspliktiga medietjänster som inte är audiovisuella måste nämnden notifieras före det att sändningsverksamheten inleds. Notifiering krävs också när det gäller vidareändring av sändningar från utlandet som omfattas av isländsk jurisdiktion.

Det isländska public service-företaget regleras närmare i en egen lag och omfattas inte av tillståndsbestämmelserna i medielagen. Leverantörer av medietjänster som inte faller under isländsk jurisdiktion behöver inte sändningstillstånd.

Programinnehåll och ingripande

Sändningstillstånden är inte förenade med några särskilda villkor. Alla programverksamheter under isländsk jurisdiktion ska följa samma regler. Program får bl.a. inte uppmuntra till kriminell aktivitet eller uppmåna till hets mot folkgrupp. Reklam och tv-shopping får inte skada respekten för människovärdet, innehålla eller uppmuntra till diskriminering, eller uppmuntra till beteenden som kan skada hälsa, säkerhet eller på ett allvarligt sätt skada miljön.

⁸ https://fjolmidlanefnd.is/wp-content/uploads/2020/05/Media-Act-38_2011.pdf (hämtad den 15 juni 2023). I den översatta versionen som finns tillgänglig för nedladdning saknas bl.a. eventuella ändringar med anledning av telekonventionens ikraftträdande.

Medienämnden kan förbjuda sändningar av audiovisuellt innehåll som strider mot lag. Vid allvarliga och upprepade överträdelser av bestämmelser i medielagen kan nämnden återkalla ett sändningstillstånd. Nämnden kan också besluta om avgifter vid överträdelser av särskilt angivna bestämmelser i medielagen.

Medienämnden kan inleda ett ingripandeförfarande på eget initiativ eller efter mottagande av ett skriftligt klagomål. Ärendena handläggs i enlighet med reglerna i förvaltningslagen, vilket bl.a. innebär att nämnden ska se till att saken blir tillräckligt utredd samt beakta rätten att bli hörd för den som ingripandet riktas mot och proportionalitetsprincipen.

Medienämndens beslut kan inte överklagas, men det går att i domstol väcka talan om ogiltigförklarande av nämndens beslut. En sådan talan måste väckas senast sex månader efter det att leverantören av medietjänsten fick del av nämndens beslut. Nämndens beslut är verkställbart även om talan om ogiltigförklarande väcks, med undantag för vissa beslut om avgifter.

Ingripande mot utländska sändningar

Medienämnden får besluta att tillfälligt hindra mottagning av en tv-sändning från en annan EES-stat som uppenbart, allvarligt och grovt överträder förbudet mot hets mot folkgrupp och reglerna om skydd för minderåriga. När det gäller beställ-tv från en annan EES-stat får nämnden tillfälligt hindra mottagning om innehållet utgör en fara för allmän ordning, folkhälsan, allmän säkerhet eller konsumenter. Förfarandet vid ingripanden mot sändningar från andra EES-stater motsvarar vad som följer av artikel 3.2–3.5 i AV-direktivet. Medienämnden kan därutöver ingripa mot tv-sändningar från leverantörer under andra EES-staters jurisdiktion om de inriktar sin sändningsverksamhet helt eller huvudsakligen mot Island, genom ett förfarande som motsvarar artikel 4 i AV-direktivet.

Island har ratificerat televisionskonventionen.

9.7 Lettland

Tillståndsplikt m.m.

I Lettland regleras sändningar av program till allmänheten genom elektroniska medier i lagen om elektronisk massmedia⁹. Leverantörer av medietjänster under lettisk jurisdiktion behöver ha tillstånd för att sända och vidareända ljudradio- eller tv-program, oavsett om det sker i marknätet, genom satellit eller i tråd. Sändnings sättet ska framgå av tillståndet, men samma regler gäller för alla sändningstyper. Leverantörer av program som står under en annan stats jurisdiktion behöver införas i registret över alla tillgängliga program i Lettland. Program som inte finns i registret får inte göras tillgängliga i Lettland.

Sändningstillstånd tilldelas i ett anbuds förfarande för såväl nationell som regional och lokal massmedia. Det är det Nationella rådet för elektroniska massmedier, NEPLP, som utfärdar tillstånd. Inom ramen för tillståndsförfarandet ska NEPLP beakta bl.a. om den verkliga ägaren av programverksamheten för vilken tillstånd söks utgör en fara för nationell säkerhet eller en allvarlig risk för allmän ordning eller säkerhet, omfattas av internationella eller nationella sanktioner eller har dömts för brott mot mänskligheten, krigsbrott, terrorbrott eller brott mot staten. NEPLP får begära in de upplysningar som behövs från sökanden för att bedöma ansökan och har rätt att begära att statliga säkerhetsinstitutioner bedömer de uppgifter som myndigheten fått om sökanden. Utifrån bl.a. dessa grundvalar ska NEPLP besluta om ett tillstånd ska utfärdas eller inte. Myndigheten kan också med hänsyn till angivna grunder besluta att återkalla ett utfärdat sändnings- eller vidare sändningstillstånd.

Det är förbjudet att ge tillstånd till sådana tv-program som tidigare exkluderats från registret över program som vidare sänds i Lettland på grund av att staten som har jurisdiktion över programverksamheten underminerar eller hotar ett annat lands territoriala integritet, suveränitet eller självständighet. Det är också förbjudet att ge tillstånd till ett program som NEPLP meddelat vidare sändningsförbud för under de senaste fem åren.

⁹ <https://likumi.lv/ta/en/en/id/214039-electronic-mass-media-law> (hämtad den 15 juni 2023). Den senaste lagändringen som trädde i kraft den 24 september 2022 har ännu inte översatts.

Programinnehåll och ingripande

Enligt lagen om elektronisk massmedia ska massmedierna bl.a. säkerställa att fakta och händelser presenteras rättvist, objektivt och opartiskt. Nyheter ska åtskiljas från åsiktsyttranden. Lagen innehåller ett flertal förbud beträffande programinnehåll. Program får t.ex. inte accentuera våld, innehålla pornografi, uppmana till – något förenklat – hets mot folkgrupp, anstifta till krig, militär konflikt eller till att statsmakten ska störtas eller att det politiska systemet ska ändras med våld. Program får inte heller misskreditera Lettlands förmåga att fungera som suverän stat eller dess nationella symboler, anstifta till gärningar som äventyrar den nationella säkerheten eller påtagligt äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten. Vidare får program inte offentligt glorifiera, anstifta till eller ursäka terrorism. Programinnehåll får inte heller utgöra en fara för folkhälsan.

NEPLP kan besluta att en sändningsverksamhet ska avbrytas tillfälligt, upp till sju dagar, om det under ett år förekommit upprepade överträdelser av de regler och villkor som gäller för sändningarna. Sändningstillstånd kan upphävas bl.a. om sändningsverksamheten blivit föremål för ingripanden på grund av allvarliga överträdelser tre gånger inom ett års tid, eller om det inom ett år från ett beslut om tillfälligt avbrott av sändningsverksamheten begås nya allvarliga överträdelser av de regler och villkor som gäller för sändningarna, eller om sändningsverksamheten utgör en fara för nationell säkerhet eller en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet. I samband med ett sådant beslut meddelar myndigheten alla operatörer att programmet i fråga inte längre får sändas.

NEPLP:s beslut gäller omedelbart. Besluten kan överklagas till domstol och leverantören av medietjänsten kan i överklagandet begära att sändning ska tillåtas till dess frågan slutligen avgjorts.

Ingripande mot utländska sändningar

NEPLP kan ingripa mot tv-sändningar från andra EES-stater enligt ett förfarande och på grunder som motsvarar artikel 3.2–3.5 i AV-direktivet.

Om kabeloperatörer vill sända program från leverantörer av medietjänster som faller utanför lettisk jurisdiktion måste programmet läggas till i registret över tillgängliga program i Lettland. Detta

för att säkerställa att beslutade sanktioner respekteras. NEPLP kan begära att få bekräftat vem som är den verkliga utövaren av programverksamheten i fråga. Om en operatör sänder ett program utan att det registrerats kan NEPLP besluta att utfärda en varning eller en straffavgift. Besluten kan överklagas till domstol.

Lettland har ratificerat televisionskonventionen och kan ingripa mot tv-sändningar från en annan konventionsstat som inte också är en EES-stat i enlighet med reglerna i konventionen.

9.8 Litauen

Tillståndsplikt m.m.

Tillståndskrav för sändningar till allmänheten regleras i den litauiska lagen med bestämmelser om information till allmänheten, LPIP¹⁰. Tillstånd behövs för sändningar till allmänheten av

- radio- och tv-program via en markstation eller ett nätverk av sådana stationer,
- tv-program genom kabel-tv,
- tv-program genom flerkanaligt mikrovågskommunikationsnätverk,
- tv-program genom elektroniska kommunikationsnät vars huvudsakliga syfte inte är att sända eller vidare-sända radio, tv eller program, med undantag för sändningar av tv-program genom informationssamhällets medier (webbplatser), och
- tv-program via satellit.

För sändningar i marknätet gäller som huvudregel att tillstånd ges efter ett urvalsförfarande.

Tillstånd utfärdas av den lettiska radio- och televisionskommissionen, LRTK, som också är tillsynsmyndighet, enligt ett förfarande som fastställs i reglerna för licensiering av sändnings- och vidare-

¹⁰ En uppdaterad version av lagen i inofficiell översättning har inte påträffats. Se <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b90a7c321c7b11ecad9fbbf5f006237b?jfwid=> för en version som är uppdaterad till och med 15 april 2021 (hämtad den 15 juni 2023). För den nu gällande lagen på litauiska, se <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.29884/asr> (hämtad den 15 juni 2023).

sändningsaktiviteter. Enbart juridiska personer som är etablerade i Litauen eller en annan EES-stat får ges tillstånd.

Programinnehåll och ingripande

Tillståndshavaren måste följa villkor som ställs upp i tillståndet, bl.a. om sändningsplats och språk, samt följa reglerna i LPIP och andra lagar. Enligt LPIP är det förbjudet att i media publicera information som

- innebär spridande av desinformation, utgör krigspropaganda eller hetsar till krig och uppmanar till kränkningar av Litauens suveränitet – för att ändra dess konstitutionella ordning eller angripa dess självständighet eller inkräkta på dess territoriella integritet,
- uppmanar eller provocerar till terrorhandlingar,
- innehåller, något förenklat, hets mot folkgrupp,
- sprider, främjar eller gör reklam för pornografi, samt sprider och/eller gör reklam för sexuella tjänster och parafili,
- främjar och/eller gör reklam för bruk av narkotika, psykotropa och/eller andra substanser som bidrar till psykologiskt beroende samt för spelberoende, eller
- förtalar och kränker en person eller som förringar en persons ära och värdighet.

Vid överträdelser av regler som gäller för sändningsverksamheten kan LRTK besluta om varning, avgift samt tillfälligt indragande och återkallande av sändningstillstånd. Besluten kan överklagas till domstol. I beslut som innebär att sändningsverksamheten inte får fortsätta ska LRTK ange ett datum då beslutet ska verkställas. Datumet får inte vara kortare än tiden för överklagande av beslutet. Beslutet gäller även om det överklagas, men domstolen kan inhibera det.

LRTK:s beslut om indragning eller återkallelse av tillstånd på annan grund än att tillståndshavaren avsagt sig tillståndet, måste godkännas av Vilnius förvaltningsrätt. LRTK ska skicka in en ansökan om godkännande till förvaltningsrätten och en domare måste ta ställning till ansökan inom 72 timmar från det att den inkom. Ett avslag på ansökan överklagas hos Högsta förvaltningsdomstolen. Överklagande-

fristen är sju dagar. Högsta förvaltningsdomstolen måste pröva överklagandet inom sju dagar från den dag då överklagandet godkännts.

Tillfälligt indragande av sändningstillstånd, i högst tre månader, ska ske bl.a. om en tillståndshavare sänder krigspropaganda eller uppmaning till terrorbrott och under det senaste året har blivit föremål för ingripande på grund av motsvarande överträdelse, om tidigare beslutad straffavgift inte betalas i tid eller om av LTRK beslutad åtgärd på grund av överträdelse inte vidtas av tillståndshavaren och mindre ingripande sanktion redan beslutats.

Återkallelse av tillstånd ska ske bl.a. om en sådan överträdelse som lett till tillfälligt indragning av tillståndet inte avhjälpes eller, inom ett år från beslut om tillfällig indragning, upprepas. Sändning trots att ett tillstånd är tillfälligt indraget ska leda till återkallelse.

Ingripande mot utländska sändningar

När det gäller sändningar från andra medlemsstater kan LRTK tillfälligt begränsa fri mottagning, vidare-sändning och annan distribution eller spridning av audiovisuella medietjänster om de uppenbart, allvarligt och grovt överträder reglerna om skydd för minderåriga eller om förbud mot krigspropaganda, uppmaning till terrorbrott, hets mot folkgrupp, pornografi och främjande av narkotikabruk. Vid ingripandet gäller ett förfarande som motsvarar artikel 3.2–3.5 i AV-direktivet. LRTK kan också ingripa mot tv-sändning från en leverantör av audiovisuella medietjänster under en annan medlemsstats jurisdiktion som helt eller i huvudsak riktar sina sändningar mot Litauen, enligt regler som motsvarar artikel 4 i AV-direktivet.

Litauen har ratificerat televisionskonventionen och kan ingripa mot sändningar från en annan konventionsstat som inte också är en EES-stat i enlighet med reglerna i konventionen.

Vidare är det förbjudet att i Litauen vidare-sända eller distribuera radioprogram, tv-program och/eller andra program från leverantörer som är etablerade i, direkt eller indirekt ägda, kontrollerade eller finansierade av Ryssland eller Belarus, om inte kommissionen ger tillstånd till sådan sändning eller sändningen kommer från en annan medlemsstat eller en stat som ratificerat televisionskonventionen.

9.9 Norge

Tillståndsplikt m.m.

Enligt rundradiolagen¹¹ måste leverantörer av medietjänster under norsk jurisdiktion registrera sig vid mediemyndigheten, Medie-tilsynet, NMA. Tillstånd behövs bara för norska leverantörer som sänder medietjänster i marknätet. Varken registrering eller tillstånd krävs för leverantörer av medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion.

Tillstånd meddelas av NMA. Att uppsåtligen, grovt oaktsamt eller upprepat sända utan registrering eller tillstånd när sådant krävs är straffbart och kan leda till böter eller fängelse.

Programinnehåll och ingripande

I rundradiolagen regleras bl.a. reklam i program. För norska leverantörer av medietjänster gäller inga särskilda regler i rundradiolagen som syftar till att skydda allmän säkerhet. I den norska strafflagen¹² finns dock regler som syftar till att värna Norges självständighet och som förbjuder bl.a. uppmaningar till terrorhandlingar. Strafflagens regler gäller även för sändningar.

Vid överträdelser av rundradiolagen kan NMA besluta om olika påföljder. Den som sänder eller vidare-sänder reklam för trossystem eller politiska meddelanden, pornografi, våld eller andra program som allvarligt kan skada minderåriga eller illegala sändningar kan straffas med böter eller fängelse högst sex månader. NMA kan också ingripa genom att utfärda varningar och ekonomiska påföljder samt besluta om förelägganden som får förenas med vite. Vid överträdelser av reglerna om reklam och sponsring m.m. i rundradiolagen kan NMA förbjuda programbolaget från att sända reklam under en begränsad period.

NMA kan återkalla ett sändningstillstånd vid upprepade eller allvarliga överträdelser av rundradiolagen. En sådan återkallelse får vara tidsbegränsad. NMA kan besluta att återkallelsen ska gälla omedelbart, men om beslutet överklagas får det inte verkställas förrän över-

¹¹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-12-04-127> (hämtad den 16 juni 2023).

¹² <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28?q=straffeloven> (hämtad den 16 juni 2023).

klagandet hanterats. Återkallelsebeslutet kan överklagas till en oberoende överklagandenämnd eller till domstol. NMA ska ge leverantören av medietjänsten tillfälle att yttra sig innan någon ingripandeåtgärd beslutas. Registreringar kan inte upphävas på grund av överträdelse, utan endast om sändningsverksamheten upphör eller inte längre står under norsk jurisdiktion.

Ingripande mot utländska sändningar

NMA kan genom beslut eller föreskrift förbjuda vidaresändning av tv-kanaler som

- innehåller reklam i strid med norsk rätt,
- innehåller pornografi eller våld i strid med norsk rätt eller andra program som allvarligt kan skada minderåriga,
- innehåller program som kan vara skadliga för minderåriga, om det inte genom val av sändningstid och tekniska åtgärder säkerställs att minderåriga normalt sett inte kan se eller höra programmen,
- innehåller program som norska domstolar bedömt utgör hets mot folkgrupp, eller
- står under en annan EES-stats jurisdiktion för att programbolaget etablerat sig där i syfte att undvika regler som annars skulle ha gällt om programbolaget var etablerat i Norge.

Ingripanden som tar sikte på reklam i strid mot norsk rätt gäller inte för tv-kanaler som omfattas av AV-direktivet. För tv-kanaler som omfattas av televisionskonventionen, som Norge har ratificerat, gäller den grunden enbart om sändningen särskilt och regelmässigt riktas mot norska tittare. NMA måste följa de särskilda procedurregler som anges i artikel 3.2–3.5 och 4 AV-direktivet respektive televisionskonventionen för att få besluta om förbud mot vidaresändning av tv-program som kommer från medlems- respektive konventionsstater.

Norge har inte infört regler som möjliggör ingripande genom beslut om vidaresändningsförbud ifall en audiovisuell medietjänst från en annan EES-stat utgör en fara för folkhälsan eller nationell säkerhet eller innehåller offentlig uppmaning till terrorhandlingar.

9.10 Polen

Tillståndsplikt m.m.

Enligt rundradiolagen¹³ krävs tillstånd för att sända ljudradio och tv för andra aktörer än public service-förtagen. Det behövs inte tillstånd för sändningar som sker uteslutande genom informations- och kommunikationsteknik; sådana behöver bara registreras om de inte ska vidareändas i marknätet, över satellit eller som kabel-tv.

Sändningstillstånd ges av Riksrådet, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, KRRiT. För vidareändning av program krävs tillstånd från KRRiT eller från behörig myndighet i annat land, och programtjänsten måste registreras hos KRRiT. Samma regler gäller för sändningar i marknätet, över satellit och i form av kabel-tv. Sändning utan tillstånd och vidareändning utan registrering kan leda till böter eller fängelse.

Ett sändningstillstånd ska inte meddelas om sändning av en programtjänst av den sökande skulle kunna medföra hot mot nationella kulturintressen, överträdelse av normerna för allmän anständighet och korrekt uppförande, fara för nationell säkerhet och försvar eller hot mot säkerheten för sekretessbelagd information.

Programinnehåll och ingripande

I sändningstillstånd regleras bl.a. vilken typ av sändningsmetod som är tillåten och vilken typ program som får sändas. KRRiT är tillsynsmyndighet och kontrollerar att tillståndshavarna följer tillståndsvillkoren och rundradiolagen. KRRiT kan också ingripa på grund av klagomål från allmänheten avseende ett program.

Ett tillstånd ska återkallas om leverantören av medietjänsten genom ett lagakraftvunnet beslut förbjudits att bedriva näringsverksamhet som avses i tillståndet, om leverantören uppenbart överträder tillståndsvillkoren eller rundradiolagen, eller inte upphör med en sådan överträdelse trots begäran från KRRiT. Återkallelse ska också ske om leverantören inte i tid påbörjat sändningsverksamheten eller permanent avslutat verksamheten. Verksamheten anses permanent avslutad om det i tre månader i rad inte förekommit några sändningar.

¹³ <https://www.gov.pl/attachment/ae9ab3d7-0288-420e-9c8f-f46c92dac578> (hämtad den 16 juni 2023).

Ett tillstånd får återkallas om

- sändningen av programtjänsten utgör en fara för nationella kulturintressen, nationell säkerhet eller försvar, eller överträder normerna för allmän anständighet,
- sändningen innebär att leverantören av medietjänsten får en dominant ställning inom massmedia på den relevanta marknaden, eller
- någon annan än tillståndshavaren tar direkt eller indirekt kontroll över sändningsverksamheten.

Rundradiolagen innehåller ytterligare regler som leverantörerna ska följa. Program får bl.a. inte innehålla hets mot folkgrupp eller uppmaningar till terrorhandlingar. Vid överträdelser kan KRRiT besluta om straffavgifter.

En leverantör kan begära omprövning av och överklaga KRRiT:s beslut om ingripande. KRRiT kan som huvudregel bara besluta om sanktioner mot leverantörer under polsk jurisdiktion. Det finns emellertid regler som möjliggör ingripanden mot vidareändning av program, även sådana som kommer från utlandet.

Program som sänds uteslutande genom informations- och kommunikationsteknik ska avregistreras om innehållet minst två gånger inom en tolv månadersperiod utgjort en grov överträdelse av bl.a. regeln att programtjänster inte får främja handlanden som strider mot lag eller Polens statsskick eller sprider attityder och övertygelser som står i motsats till moraliska eller samhälleliga värden, särskilt hets mot folkgrupp eller uppmaning till terrorbrott. För motsvarande överträdelse kan KRRiT vägra att registrera program som vidareändas. Vidareändringar kan avregistreras på samma grunder, men också om programtjänsten innehåller uppmaningar till terrorbrott eller utgör en risk för nationell säkerhet och försvar.

Ingripande mot utländska sändningar

Reglerna om ingripande mot vidareändringar kan tillämpas på sändningar från utlandet. Om den som sänder programmet är etablerad i en annan medlemsstat ska KRRiT handlägga ärendet i enlighet med särskilda förfaranderegler som motsvarar artikel 3.2–3.5 i AV-direktivet. KRRiT kan besluta om omedelbart ingripande. KRRiT kan

också vidta åtgärder mot en programtjänst från en leverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, som helt eller huvudsakligen inriktar sändningsverksamheten mot Polen, genom ett förfarande som motsvarar artikel 4 i AV-direktivet.

Polen har ratificerat televisionskonventionen.

9.11 Portugal

Tillståndsplikt m.m.

I Portugal krävs tillstånd för att sända tv och ljudradio i marknätet. Tillstånd beviljas av tillsynsmyndigheten för media, Entidade Reguladora para a Comunicação Social, ERC, i ett urvalsförfarande. För sändningsverksamhet som inte använder marknätet eller som ska bedrivas genom att integreras med verksamheten hos en distributör som har sändningstillstånd krävs godkännande från ERC. Tv-sändningar regleras närmare i tv-lagen¹⁴ och radio-sändningar regleras i radiolagen¹⁵.

Den som sänder utan tillstånd eller godkännande när sådant krävs kan dömas till böter eller fängelse högst tre år. Motsvarande gäller för den som inte följer ett beslut om förbud mot vidareändning av ett program. Det särskilda straffansvaret gäller för den som beordrat att sändningen ska ske. Därutöver kan den som ansvarar för vägledning och övervakning av innehållet i ett program göra sig skyldig till ett s.k. kvalificerat olydnadsbrott, bl.a. om denne inte följer ett beslut om sändningsförbud.

Programinnehåll och ingripande

Olika regler gäller beroende på medietjänstens natur, om den är generell eller tematisk och om det är en sändning som kan mottas kostnadsfritt, som kräver abonnemang eller vars mottagning kräver

¹⁴ https://www.erc.pt/documentos/legislacao/site/English/televisionlaw_law-8-2011_uk.pdf. Se även https://www.erc.pt/documentos/legislacao/site/English/law74-2020_eng.pdf och https://www.erc.pt/documentos/legislacao/site/English/declarationofrectification2a-2021_eng.pdf, som gäller genomförande av AV-direktivet 2018/1808 i tv-lagen (hämtad den 16 juni 2023).

¹⁵ https://www.erc.pt/documentos/legislacao/site/English/radiolawn54_2010_uk.pdf (hämtad den 16 juni 2023).

avkodning. Det ställs mer strikta krav på leverantörer som sänder i marknätet.

Leverantörer av audiovisuella medietjänster som har tillstånd eller godkännande för sändning ska följa tv-lagen, som reglerar bl.a. programbolagens rättigheter och skyldigheter samt programinnehållet. En grundregel är att audiovisuella program ska respektera människovärdet, särskilda rättigheter för minderåriga och unga samt fundamentala rättigheter, friheter och garantier. Det är inte tillåtet att sända audiovisuella program som uppmanar till hets mot folkgrupp eller innehåller en offentlig uppmaning till terrorbrott. För brottsliga gärningar som inte omfattas av lagen om tv och beställ-tv, t.ex. brott mot statens säkerhet eller brott mot rättsstatsprincipen, som begås i tv-program gäller vanliga straffrättsliga regler. I allt väsentligt gäller motsvarande regler för ljudradio. För vanliga brott som begås i tv-program gäller dock en strängare straffskala än annars (en tredjedel högre minimi- respektive maximistraff).

Tv-lagen delar in administrativa överträdelser i tre kategorier: ringa, allvarliga, och mycket allvarliga. Mycket allvarliga överträdelser kan straffas med böter och tillfälligt sändningsförbud mellan en och tio dagar. Vid återfall inom ett år gäller dubbelt så höga minimi- och maximistraff.

Tillstånd och godkännande avseende audiovisuella medietjänster kan återkallas på flera olika grunder, t.ex. vid upprepade överträdelser av vissa särskilt angivna regler i lagen. Det gäller bl.a. reglerna som förbjuder hets mot folkgrupp och offentlig uppmaning till terrorbrott. För återkallelse på den grunden måste två tidigare överträdelser av motsvarande allvar ha begåtts inom de senaste två åren. Återkallelse kan ske omedelbart för en leverantör av medietjänster som direkt eller indirekt finansierar sändningar som inte har tillstånd eller godkännande, eller som vid undantagstillstånd inte sänder meddelanden på begäran av presidenten, ledaren för parlamentet eller premiärministern. Ett tillstånd kan också återkallas omedelbart om leverantören inte följer ett beslut om förbud mot sändning eller vidare-sändning.

För ljudradio kan återkallelse på grund av upprepade överträdelser ske bl.a. om programmen vid minst tre tillfällen innehållit hets mot folkgrupp. En tidsram om tre år ska beaktas vid bedömningen av om det är fråga om tre överträdelser.

ERC beslutar i frågor om återkallelse. ERC ska meddela regeringen vid beslut om återkallelse av tillstånd och distributören om det gäller återkallelse av godkännande. Besluten publiceras också på ERC:s hemsida. ERC:s beslut gäller omedelbart. Besluten kan överklagas till domstol, som kan inhiibera ERC:s beslut.

Ingripande mot utländska sändningar

För leverantörer av audiovisuella medietjänster som står under en annan medlemsstats jurisdiktion får begränsningar av mottagning och vidareändring beslutas av ERC i enlighet med artikel 3 i AV-direktivet. ERC kan också ingripa mot tv-sändningar från en annan medlemsstat som helt eller huvudsakligen är riktade mot Portugal genom ett förfarande som motsvarar artikel 4 i AV-direktivet.

ERC kan genom att ingripa mot distributören hindra sändningar från leverantörer av medietjänster under tredjelandets jurisdiktion som allvarligt och uppenbart överträder förbudet mot innehåll som utgör hets mot folkgrupp eller är skadligt för barn. En distributör som inte hindrar tillgång till sådana program kan åläggas ett administrativt ansvar.

Portugal har ratificerat televisionskonventionen.

9.12 Rumänien

Tillståndsplikt m.m.

Enligt den audiovisuella lagen¹⁶, som reglerar både tv och radio, krävs ett audiovisuellt tillstånd för att en leverantör av medietjänster under rumänsk jurisdiktion ska få sända en viss programtjänst i ett visst område. Tillståndskravet gäller både för analoga och digitala sändningar. Det nationella audiovisuella rådet, Consiliul National al Audiovizualului, CNA, är tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Audiovisuella tillstånd för programtjänster som sänds i marknätet beviljas efter ett urvalsförfarande. Public service beviljas dock tillstånd utan att något urvalsförfarande tillämpas. Tillstånd till sänd-

¹⁶ Icke-officiell översättning uppdaterad till november 2009, se <https://www.cna.ro/The-Audio-visual-Law,1655.html> (hämtad den 16 juni 2023). Gällande lag på rumänska, se <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/37503> (hämtad den 16 juni 2023).

ningar av program genom andra elektroniska kommunikationsnät beviljas utan urvalsförfarande genom beslut av CNA.

Programinnehåll och ingripande

Ett audiovisuellt tillstånd ska återkallas av CNA om vissa formella eller tekniska krav inte uppfylls. Vidare kan CNA återkalla ett tillstånd på grund av överträdelse av regler gällande programinnehållet. Det gäller bl.a. om medietjänstens innehåll upprepat

- uppmanar till hets mot folkgrupp,
- uttryckligen uppmanar till uppvigling,
- uppmanar till handling som syftar till att upplösa statsmakten, eller
- uppmanar till terrorhandlingar.

CNA:s återkallelsebeslut kan överklagas till appellationsdomstol, som ska avgöra målet inom 15 dagar från överklagandet. Appellationsdomstolens avgörande kan överklagas till Högsta domstolen, som ska besluta i frågan senast tio dagar efter överklagandet. Ett överklagande hindrar inte verkställighet av CNA:s beslut, men domstolen kan besluta om inhibition.

Ingripande mot utländska sändningar

Sändningar av programtjänster från leverantörer av medietjänster som står under andra staters jurisdiktion får, i den mån Rumänien träffat en internationell överenskommelse därom, mottas och vidare-sändas fritt i Rumänien i enlighet med lag. Rumänien har genomfört artikel 3.2–3.5 i AV-direktivet och CNA kan besluta om tillfälligt undantag från rätten till fri mottagning och vidare-sändning enligt regler som motsvarar de bestämmelserna.

Rumänien har ratificerat televisionskonventionen.

9.13 Storbritannien

Tillståndsplikt m.m.

Storbritannien har ratificerat televisionskonventionen, som sedan landets utträde ur EU utgör grunden för tillståndsreglerna för tv-tjänster. Den närmare regleringen återfinns huvudsakligen i rundradiolagen¹⁷. Det krävs tillstånd från Kommunikationskontoret, Ofcom, eller från behörig myndighet i en stat som ratificerat televisionskonventionen för att sända program som tillhandahålls allmänheten genom en elektronisk programguide som regleras i Storbritannien. Text-tv förekommer inte längre i Storbritannien.

Ofcom är tillståndsmyndighet om tjänsten faller under Storbritanniens jurisdiktion. En tjänst faller under Storbritanniens jurisdiktion om leverantören av medietjänsten har sitt huvudkontor där och redaktionella beslut fattas där.

Olika sändningsformer kräver olika typer av tillstånd, men villkoren och reglerna som gäller för sändningsverksamheterna är i huvudsak desamma. Storbritannien har ingen satellitkapacitet för sändning till allmänheten. Om en leverantör av medietjänster står under tredjelandets jurisdiktion och använder ett sådant lands tillstånd för att sända in till Storbritannien, gäller det landets regler.

När det gäller ljudradio som kan tas emot i Storbritannien krävs tillstånd från Ofcom, med undantag för ljudradio som inte är tillståndspliktig. Olika typer av tillstånd utfärdas för olika sändningsformer, t.ex. analog, digital eller satellitsänd ljudradio. Tillstånden innehåller samma grundkrav för leverantören, men för vissa gäller särskilda krav avseende programinnehållet.

Sändning utan tillstånd kan straffas med böter.

Programinnehåll och ingripande

Innehavare av tillstånd från Ofcom måste följa Ofcoms rundradio-regler¹⁸. Dessa regler förbjuder bl.a. sändningar som sannolikt kan uppmåna eller anstifta till brott eller leda till oordning samt sändningar som innehåller hets mot folkgrupp som inte är försvarligt

¹⁷ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/42/contents> (hämtad den 16 augusti 2023).

¹⁸ <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code> (hämtad den 16 juni 2023).

eller beskrivningar eller demonstrationer av brott som möjliggör för mottagarna att begå brott. Reklam regleras särskilt.

Ofcom kan som allvarligaste ingripandeåtgärd vid överträdelser av reglerna för sändningsverksamheten återkalla sändningstillståndet. Andra ingripandeåtgärder som Ofcom kan vidta är tillfälligt återkallande av sändningstillståndet, ekonomiska sanktioner och offentliggörande i sändning av överträdelsen. Om en överträdelse är allvarlig, upprepad eller vårdslös inleder Ofcom ett förfarande för att utreda om en ingripandeåtgärd bör beslutas och i sådant fall vilken. En tidigare återkallelse av ett tillstånd kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, ha betydelse vid bedömningen av om ett nytt tillstånd ska ges till samma leverantör. Ofcoms beslut att återkalla tillstånd gäller omedelbart.

Ofcoms beslut kan bli föremål för rättslig granskning, vilket innebär att en domare prövar om Ofcoms handläggning av ärendet varit förenlig med lag. Det som prövas är alltså om beslutet är korrekt i formell mening, inte om det är rätt eller fel i sak.

Ingripande mot utländska sändningar

Ingripanden mot utländska leverantörer av medietjänster som har tillstånd från en stat som ratificerat televisionskonventionen sker genom samarbete med den statens behöriga myndighet, i enlighet med konventionsreglerna.

Enligt kommunikationslagen¹⁹ kan den brittiska regeringen på uppmaning av Ofcom besluta att förbjuda en medietjänst, som upprepade gånger sänt innehåll som är oanständigt eller som kan antas uppmuntra eller uppmana till brott, leda till oordning eller kränka allmänheten. Ett sådant förbud får bara meddelas i det allmännas intresse och om det är förenligt med Storbritanniens internationella åtaganden. I likhet med beslut från Ofcom kan regeringens beslut i dessa fall bli föremål för rättslig granskning.

¹⁹ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents> (hämtad den 16 juni 2023).

9.14 Tyskland

Tillståndsplikt m.m.

För en leverantör av medietjänster som riktar sig enbart mot en av de tyska förbundsländerna gäller medielagarna i det förbundslandet. Förbundsländernas medielagar redogörs inte närmare för här. I det följande redogörs för de regler som gäller för nationella sändningar i Tyskland.

Enligt det tyska mellanstatliga mediefördraget²⁰ krävs tillstånd för tjänster som klassificeras som sändningar till allmänheten. Tillstånd krävs bara för leverantörer som är registrerade i Tyskland och inte för leverantörer av medietjänster som sänder från en annan EES-stat in i Tyskland. Vidaresändning av de senare leverantörernas tjänster måste dock anmälas och en sådan anmälan ska innehålla information som bekräftar att programmet i fråga följer de generella regler för sändningar som gäller för tyska leverantörer av medietjänster.

Den som vill erhålla ett tillstånd måste uppfylla ett antal grundläggande formella krav, bl.a. gällande rättshandlingsförmåga, och vara etablerad i någon EES-stat. Därutöver måste den presumtive tillståndshavaren garantera att sändningarna till allmänheten kommer att respektera lagkraven och alla administrativa regler som följer av lagen.

Tillstånd får inte ges till offentligrättsligt reglerade juridiska personer (med undantag för kyrkor och universitet) eller politiska partier. Tillstånd får inte meddelas för, och kan återkallas från, en leverantör av en medietjänst som riktar sin medietjänst helt eller delvis mot publik i en annan stat som ratificerat televisionskonventionen (vilket Tyskland har gjort) och som valt att etablera sig i Tyskland för att undvika regler som faller under konventionens tillämpning i mottagarstaten.

Kommissionen för licensiering och övervakning, Kommission für Zulassung und Aufsicht, ZAK, är tillstånds- och tillsynsmyndighet.

²⁰ En icke-officiell engelsk översättning av lagen kan laddas ned från https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Intestate_Media_Treaty_en.pdf (hämtad den 8 augusti 2023).

Programinnehåll och ingripande

Mediefördraget innehåller generella och programspecifika regler som måste följas av leverantörer av medietjänster. Alla tjänster som sänds nationellt måste respektera och skydda mänsklig värdighet samt respektera befolkningens moraliska och religiösa övertygelser. De ska vidare bidra till att stärka respekten för liv, frihet och fysisk integritet, för tro och andras åsikter. För program gäller motsvarande skyddsregler, och de ska därutöver främja social sammanhållning i enade Tyskland och internationell förståelse samt verka för ett icke-diskriminerande samhälle. Det tyska mellanstatliga fördraget om skydd för unga i medier²¹ innehåller särskilda regler för leverantörer av medietjänster som syftar till att skydda minderåriga från tjänster som kan försämra eller äventyra deras utveckling eller uppfostran.

Överträdelser av regler som gäller för sändningsverksamheten kan leda till olika ingripanden, t.ex. sändningsförbud, sändningsblockering samt återtagande eller återkallelse av tillstånd.

Tillstånd kan återkallas bl.a. vid upprepade och allvarliga överträdelser av mediefördraget eller fördraget om skydd för minderåriga. Tillstånd kan också återkallas för den leverantör som inte efterlevt förelägganden från den behöriga statsmediemyndigheten inom den tidsperiod som specificerats i föreläggandet.

När det gäller medietjänster som når hela Tyskland är det ZAK som beslutar i frågor om återkallelse av tillstånd. ZAK:s beslut kan överklagas till domstol. I vanliga fall inleds ett ärende hos ZAK genom klagomål från allmänheten.

Ingripande mot utländska sändningar

För sändningar från utlandet som kan tas emot i hela Tyskland gäller sändarlandsprincipen för sändningar från medlemsstater och stater som ratificerat televisionskonventionen. Ingripanden mot sådana sändningar ska alltså som huvudregel göras av den behöriga myndigheten i sändarstaten.

Leverantörer av medietjänster från utlandet måste uppfylla vissa av de formella kraven som gäller för den som vill få sändningstill-

²¹ En icke-officiell engelsk översättning av lagen kan laddas ned från https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Interstate_Treaty_on_the_Protection_of_Minors_in_the_Media_JMStV_in_English__19th_Interstate_Broadcasting_Treaty.pdf (hämtad den 22 augusti 2023).

stånd samt följa de generella principerna som gäller för sändningsverksamhet och reglerna i fördraget om skydd för unga i medier. Ingripanden mot sändningar från andra EES-stater kan ske i enlighet med förfarandena som följer av artikel 3 och 4 i AV-direktivet.

För medietjänster som sänds från tredjeland kan det saknas verktyg för verkställighet av beslut. I extremfall kan dock den behöriga mediemyndigheten besluta om ett förbud när det gäller distribution av media genom internetleverantörer i Tyskland.

9.15 Österrike

Tillståndsplikt m.m.

Radio och tv regleras i lagen om audiovisuella medietjänster²² och i lagen om ljudradio²³. För den som är etablerad i Österrike krävs tillstånd för att få sända tv i marknätet, i det mobila marknätet eller över satellit samt radio i marknätet eller över satellit.

Leverantörer av andra medietjänster som är etablerade i Österrike ska notifiera tillsynsmyndigheten. Kommunikationsmyndigheten, Kommunikationsbehörde Austria, KommAustria, är tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Den som sänder utan tillstånd när sådant krävs begår ett administrativt brott som leder till böter. Detsamma gäller för den som inleder icke tillståndspliktig sändningsverksamhet utan att uppfylla skyldigheten att notifiera KommAustria.

Det utgör också ett administrativt brott, som kan leda till böter, om en leverantör eller en distributör av medietjänster möjliggör, underlättar eller på annat sätt bidrar till en sändning som står i strid med direkt tillämpliga sanktionsåtgärder från Europeiska unionen. Motvarande straffansvar gäller för var och en som uppsåtligen bidrar till en sådan sändning.

²² https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_2001_1_84/ERV_2001_1_84.pdf (hämtad den 16 juni 2023).

²³ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_2001_1_20/ERV_2001_1_20.pdf (hämtad den 16 juni 2023).

Programinnehåll och ingripande

När det gäller skydd för allmän säkerhet, innefattandes nationell säkerhet och försvar, utgör regelsystemet i dess helhet ett sådant skydd. Audiovisuella medietjänster ska vara utformade så att de respekterar människovärdet och andras grundläggande rättigheter. De får inte innehålla hets mot folkgrupp eller uppmaningar att begå terrorbrott. Tv som sänds till allmänheten på annat sätt än genom tråd ska följa principerna om objektivitet och åsiktspluralism. Det gäller även för radiosändningar. Leverantörer av radiosändningar ska också tillförsäkra redaktörers oberoende.

Sändningstillstånd kan återkallas vid upprepade eller allvarliga överträdelser av lagarna, eller om leverantören av medietjänster inte längre uppfyller de nödvändiga kraven för sändningsverksamheten. För sändningsverksamhet som inte kräver tillstånd kan motsvarande överträdelser eller brister leda till sändningsförbud.

Det är KommAustria som inleder ingripandeförfaranden, vanligtvis ex-officio. Den som riskerar att bli föremål för ett ingripande är part i förfarandet och myndigheten ska hålla ett offentligt sammanträde. Myndighetens beslut kan överklagas till domstol. Ett överklagande utgör som huvudregel hinder för verkställighet av myndighetens beslut om inte domstolen beslutar annat, men vissa beslut kan verkställas även om de överklagas.

Ingripande mot utländska sändningar

Österrike har infört regler om tillfälligt undantag från rätten till fri mottagning och obegränsad vidareändning av audiovisuella medietjänster från andra EES-stater motsvarande artikel 3.2–3.5 i AV-direktivet. KommAustria kan därigenom besluta om sändningsförbud för sådana leverantörer i upp till sex månader. KommAustria kan också ingripa mot en leverantör av audiovisuella medietjänster som helt eller delvis riktar sina sändningar mot Österrike, enligt ett förfarande som motsvarar artikel 4 i AV-direktivet.

Österrike har ratificerat televisionskonventionen. KommAustria kan besluta om sändningsförbud för utländska sändningar i enlighet med konventionens bestämmelser, om det inte är fråga om sändningar från andra EES-stater.

10 Överväganden och förslag

10.1 Vissa utgångspunkter för utredningens arbete

Utgångspunkten för utredningens uppdrag är att det på grund av det försämrade säkerhetspolitiska läget behövs regler för ingripanden med hänsyn till Sveriges säkerhet mot sändningar av radio, tv och sökbar text-tv som det krävs tillstånd för av Myndigheten för press, radio och tv, dvs. etersändningar i det svenska marknätet, samt mot sändningar av radio, tv och sökbar text-tv över satellit.

Det har förekommit att programbolag från tredjeland sänt program via satellitupplänkar belägna i Sverige till andra EES-stater, vilket medfört att behöriga myndigheter i de senare beslutat att stoppa sändningarna inom sina territorier med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet.¹ Det har i närtid införts regler i radio- och tv-lagen som medfört ökade möjligheter att ingripa mot sådana satellitsändningar av tv-program, genom föreläggande som kan förenas med vite. Föreläggandet kan riktas mot såväl leverantören av medietjänsten som satellitentreprenören (se 5 kap. 14 § samt 17 kap. 13 a och 14 §§ radio och tv-lagen [2010:696], RTL). Ett sådant föreläggande får dock inte formuleras så att det strider mot censurförbudet och förbudet mot andra hindrande åtgärder i 1 kap. 11 § yttrandefrihetsgrundlagen, YGL (prop. 2019/20:168 s. 67). Såvitt avser sändningar över satellit innehåller emellertid inte radio- och tv-lagen några bestämmelser som innebär att överträdelse av lagens regler kan leda till beslut som hindrar fortsatt sändning.

När det gäller möjligheterna att ingripa mot sändningar av radio, tv och sökbar text-tv som det krävs tillstånd för av Myndigheten för press, radio och tv gäller olika regler för vilka typer av överträdelse som kan leda till ingripanden som medför att fortsatt sändning hindras

¹ Se bl.a. det lettiska Nationella rådet för elektroniska massmedier, NEPLP, beslut den 24 februari 2022, nr. 85/1-2 och 87/1-2.

genom att tillstånd återkallas. För tillstånd att sända närradio och kommersiell radio gäller att ett tillstånd kan återkallas vid yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. För tillstånd att sända tv och sökbar text-tv finns däremot ingen återkallelsegrund kopplad till yttrandefrihetsbrott. Sådana tillstånd kan dock återkallas vid väsentliga överträdelser av villkor som tillståndet förenats med eller om tillståndshavaren väsentligt brutit mot vissa programrelaterade regler.

I utredningens direktiv anges att utredningens förslag enbart ska göra det möjligt att ingripa i efterhand på grund av att ett visst innehåll faktiskt har sänts. Det kan nämligen inte uteslutas att regler som möjliggör ingripanden innan ett innehåll har sänts, t.ex. att en tillståndsprövning utvidgas så att det även kan beaktas i vilken mån den som ansöker om ett tillstånd kan hota nationella säkerhetsintressen, står i strid med grunderna för förbudet mot hindrande åtgärder i 1 kap. 11 § YGL (jfr SOU 2019:39 s. 377–383).

Utredningen ska vid uppdragets genomförande beakta remissutfallet avseende Regeringskansliets (Kulturdepartementet) promemoria Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ds 2022:20). Majoriteten av remissinstanserna framförde kritik mot promemorians förslag att sändningstillstånd ska få återkallas med hänsyn till Sveriges säkerhet och då framför allt mot förslaget utformning. Kritiken gällde i huvudsak att det i promemorian inte gjordes tillräckliga avvägningar mot yttrandefriheten och andra tungt vägande intressen. Förslaget levde, enligt kritiken, inte heller upp till de krav på förutsägbarhet och tydlighet som ska ställas upp på en reglering.

En för utredningen given utgångspunkt är slutligen att vid överväganden rörande nya regler om ingripanden mot sändningar av program måste stor vikt fästas vid skyddet för yttrande- och informationsfriheterna samt mediernas frihet och mångfald. Nya regler för ingripande bör innebära en så liten inskränkning av yttrande- och informationsfriheterna som möjligt samtidigt som syftet – ett starkt skydd för Sveriges säkerhet – uppnås. I detta ligger bl.a. att reglerna behöver uppfylla högt ställda krav på tydlighet och förutsebarhet för att inte riskera att leda till omotiverad självzensur till följd av osäkerhet om hur de kan komma att tillämpas.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå ändringar i grundlag. Det ingår inte heller i utredningens uppdrag att lämna förslag för

sändningsverksamhet som finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Utredningen har övervägt olika alternativ för att uppnå ett starkare skydd för Sveriges säkerhet. Utredningen har förkastat alternativ som innebär införande av en generell regel för sändningar med innebörden att de ska bedrivas så att de inte orsakar fara för Sveriges säkerhet, införande av regler om sändningsförbud och införande av regler som genomför artikel 3.2–3.5 i AV-direktivet. Utredningen har också, när det gäller satellitsändningar, förkastat ett alternativ som innebär införande av regler om upphävande av registrering. Innebörden av dessa alternativ och skälen till att de förkastats beskrivs mer ingående nedan i avsnitt 10.2. Därefter presenteras i avsnitt 10.3, 10.4 och 10.6 de förslag som utredningen förordar.

10.2 Alternativ som har förkastats

Regler om att bedriva sändningar så att de inte orsakar fara för Sveriges säkerhet

I den ovan nämnda promemorian Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ds 2022:20) föreslogs bl.a. regler med innebörden 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. Vidare föreslogs att en väsentlig överträdelse av det föreslagna kravet skulle kunna leda till återkallelse av ett sändningstillstånd. Kravet att inte orsaka fara för Sveriges säkerhet föreslogs omfatta tillståndshavarens hela sändningsverksamhet. Enligt förslaget borde det vid bedömningen av frågan om ett tillstånd skulle återkallas vara möjligt att utöver sändningarnas innehåll beakta bl.a. ägarförhållanden och hur sändningsverksamheten finansierades.

Som har framgått hade remissinstanserna invändningar mot förslagen. Bland annat anfördes att det var oklart vad de föreslagna reglerna var tänkta att omfatta och att de kunde förväntas bli föremål för stora tolkningssvårigheter i fråga om avgränsning och innebörd. Vissa remissinstanser anförde vidare att begreppet Sveriges säkerhet är förknippat med en viss osäkerhet och att otydligheten kan leda till att tillståndshavarna begränsar sin verksamhet mer än vad som är avsett och att förslaget därför inte levde upp till kraven på förutse-

barhet. Några remissinstanser påtalade därutöver ett det var oklart hur den nya återkallelsegrunden skulle förhålla sig till ett annat av promemorians förslag, nämligen att tillstånd att sända tv och sökbar text-tv som meddelats av Myndigheten för press, radio och tv ska kunna återkallas vid yttrandefrihetsbrott, då de senare innefattar bl.a. brott mot Sveriges säkerhet.

Utredningen anser, i linje med den kritik som framfördes av remissinstanserna, att regler med innebörden att sändningar inte får utgöra en risk för Sveriges säkerhet knappast låter sig utformas så att de kan tillämpas på ett förutsägbart sätt. Reglerna riskerar att bli oklara och leda till tolkningssvårigheter som i sin tur riskerar att medföra en oönskad avhållande effekt för leverantörer av medietjänster. Detta gäller enligt utredningens mening oavsett om sådana regler utformas som tillståndsvillkor eller som för sändningar generellt gällande regler.

Den inskränkning i yttrande- och informationsfriheterna som en reglering av det här slaget skulle medföra är enligt utredningens bedömning därmed alltför långtgående.

Regler om sändningsförbud

Utredningen har vidare övervägt regler om tillfälliga sändningsförbud som en ingripandeåtgärd efter det att program har sänts i strid med radio- och tv-lagens bestämmelser. Ett sändningsförbud kan innebära att en leverantör av en medietjänst under en viss tid förbjuds att sända en viss programtjänst eller helt förbjuds att bedriva sändningsverksamhet.

Sändningsförbud skulle kunna införas som en lindrigare sanktion än återkallelse av tillstånd vid ingripande mot tillståndspliktiga sändningsverksamheter på grund av allvarliga överträdelser av regler och villkor jämlikt 18 kap. 2 och 5 §§ RTL och/eller som en sanktion riktad mot registreringspliktiga satellitsändningar. Genom en utvidgning av straffbestämmelsen i 17 kap. 1 § RTL skulle sändning i strid mot ett beslut om sändningsförbud kunna kriminaliseras.

Införandet av regler om sändningsförbud skulle innebära en möjlighet att ingripa mot icke tillståndspliktiga sändningar, såsom satellitsändningar av radio och tv, på ett sätt som i vart fall tillfälligt hindrar fortsatta sändningar. Regler om sändningsförbud innebär däremot inte i sig att skyddet för Sveriges säkerhet stärks men de kan komplet-

teras med bestämmelser som möjliggör en tillämpning för det fall en sändning utgör en fara för Sveriges säkerhet.

Regler om sändningsförbud har funnits i äldre medierättsliga lagar, se t.ex. 16 § lagen (1991:2027) om kabelsändningar till allmänheten, kabellagen. Radiolagsutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande Ny lagstiftning om radio och TV (SOU 1994:105 s. 126 och 367) att Justitiekanslern inte i något fall fört talan om sändningsförbud enligt kabellagen och att det var ett trubbigt vapen. Radiolagsutredningen ansåg att sändningsförbud inte borde användas som reaktion eftersom det var allt för ingripande och bl.a. därför i princip aldrig torde komma till användning samt att i de fåtal fall då överträdelsen är så allvarlig att sändningsförbud bör meddelas kan verksamheten ändå komma att fortgå med bulvaner. Regeringen anslöt sig till Radiolagsutredningen överväganden och i 1996 års radio och tv-lag (1996:844) infördes inte någon regel om sändningsförbud (prop. 1995/96:160 s. 139–142). Sedan dess har det inte funnits regler om sändningsförbud i svensk medierätt.

Utredningen konstaterar att såvitt avser registreringspliktiga sändningar kvarstår problemet att den förbjudna sändningsverksamheten enkelt kan återupptas med hjälp av bulvaner. Det krävs bara att ett ”nytt” programbolag anmäler sig för registrering. Att komma runt denna svaghet genom att göra det möjligt att utforma beslut om sändningsförbud som ett generellt förbud mot att sända ett visst program, som gäller för alla leverantörer av medietjänster, vore enligt utredningens bedömning svårförenligt med yttrandefrihetsgrundlagens regler om censurförbud och förbud mot andra hindrande åtgärder (1 kap. 11 §). En sådan ordning framstår också som oförenlig med den grundlagsstadgade rätten till domstolsprövning vid prövning av ingripanden på grund av missbruk av yttrandefriheten (3 kap. 7 §).

Även om sändningsförbud alltså kan hindra den som träffas av förbudet från att under viss tid bedriva sändningsverksamhet, hindrar det således inte att programverksamheten enkelt kan återupptas av en nyregistrerad aktör.

När det gäller tillståndspliktiga sändningar skulle sändningsförbud komma att utgöra ett mellansteg mellan förelägganden och återkallelse av tillstånd, i en teoretisk sanktionstrappa. Som huvudregel borde då återkallelse av tillstånd inte ske förrän mindre ingripande åtgärder uttömts. Upprepade och allvarliga överträdelser som annars

skulle ha lett till återkallelse av tillstånd skulle då i första hand kunna leda till sändningsförbud.

Sändningsförbud, även ett kortvarigt sådant, är dock en mycket ingripande åtgärd. Ett sådant förbud utgör ett allvarligt och faktiskt ingrepp i yttrande- och informationsfriheterna som också kan leda till kännbara ekonomiska konsekvenser för leverantören av den berörda medietjänsten. Mycket höga krav behöver därför ställas på förutsebarhet i fråga om när ett sådant ingripande verktyg kan komma att tillämpas.

Det kan vidare inte bortses från att en möjlighet att meddela sändningsförbud kan riskera att leda till att överträdelser som inte skulle ha lett till återkallelse av tillstånd medför att det i stället beslutas om sändningsförbud, dvs. att ribban för ingripanden som hindrar fortsatt sändning allmänt sett sänks, vilket i sin tur riskerar att leda till omotiverad självcensur. Det är visserligen möjligt att genom motivuttalanden ge riktlinjer för när sändningsförbud kan aktualiseras, men detta ger knappast några garantier mot att sändningsförbud inte tillgrips i situationer där detta riskerar att få en oproportionerlig negativ effekt för den aktuella programverksamheten.

Med beaktande av svagheter med regler om sändningsförbud bedömer utredningen att sådana regler, ställt mot yttrande- och informationsfriheterna, inte utgör en framkomlig väg. Utredningen har därför inte övervägt det alternativet vidare.

Genomförande av AV-direktivets regler om hindrande av mottagning och vidareändning av audiovisuella medietjänster

Artikel 3.2–3.5 i AV-direktivet innebär att medlemsstaterna får införa regler som tillåter tillfälliga undantag från rätten till fri mottagning och obegränsad vidareändning inom sina territorier av audiovisuella medietjänster från andra medlemsstater på de i direktivet angivna grunderna och enligt det i direktivet anvisade särskilda förfarandet (se avsnitt 5.4.4).

I samband med att TV-direktivet genomfördes i svensk rätt gjordes bedömningen att det fanns starka skäl som talade emot att utnyttja möjligheten att tillfälligt kunna begränsa mottagning eller vidareändning av tv-sändningar från andra medlemsstater. Bland annat framfördes samma argument som mot sändningsförbud, vilka redovisats ovan. Vidare anfördes att det inte fanns några sändningar

av sådant slag att det kunde antas att det från svensk sida skulle finnas anledning att kräva förbud mot vidareändning. Vid AV-direktivets genomförande bedömde regeringen att det inte kommit fram någonting som motiverade en annan bedömning (prop. 1992/93:75 s. 25–27 samt prop. 2009/10:115 s. 112 och 113).

Yttrandefrihetsgrundlagens regler om förbud mot andra hindrande åtgärder innebär bl.a. att det allmänna inte med hänvisning till sändningsinnehållet får förbjuda eller hindra innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot program eller för att kunna uppfatta innehållet i tekniska upptagningar, om åtgärden inte har stöd i grundlagen (1 kap. 13 §). Regeln gäller också för samtidig och oförändrad vidareändning här i landet av program från utlandet (11 kap. 1 §). Innehav och användning av radioantennor eller mottagare kan inte förbjudas i syfte att hindra spridning av t.ex. utländska program (prop. 1990/91:64 s. 108 och 109). Det framstår mot den bakgrunden som uteslutet att införa regler om mottagningsförbud.

Regler om tillfälliga vidareändningsförbud skulle däremot kunna införas i svensk rätt på ett sätt som liknar regler om sändningsförbud. Det skulle därigenom vara möjligt att tillfälligt förbjuda en leverantör av medietjänster att vidareända en viss programtjänst vars innehåll inneburit en sådan överträdelse som direktivet avser. Ett sådant beslut torde dock inte kunna göras gällande mot någon annan än den som beslutet riktas mot. Som beskrivits i det föregående framstår ett beslut om ett generellt förbud för leverantörer av medietjänster att sända en viss programtjänst som svårförenligt med yttrandefrihetsgrundlagens regler om censurförbud och förbud mot andra hindrande åtgärder samt rätt till domstolsprövning. Mot förbud av det slaget kan alltså resas i princip samma invändningar som mot sändningsförbudsalternativet.

Det är möjligt att med utgångspunkt i AV-direktivets regler utforma bestämmelser om återkallelse av tillstånd för alla leverantörer av audiovisuella medietjänster, även de som står under en annan EES-stats jurisdiktion. Eftersom reglerna enbart tillåter tillfälliga ingripanden skulle det dock i praktiken bli en form av tillfälligt sändningsförbud, i vart fall för leverantörer under en annan medlemsstats jurisdiktion; direktivet hindrar inte att striktare regler tillämpas för leverantörer under svensk jurisdiktion.

Procedurreglerna för ingripande skulle då vara beroende av mot vilken leverantör ingripandet riktas. Kommuniseringsreglerna i AV-direktivet fyller inte någon funktion vid ingripande mot leverantörer av medietjänster under svensk jurisdiktion. Reglerna kan alltså inte ges en enhetlig utformning.

Frågan är då om det finns skäl som talar för att genomföra reglerna enbart för ingripanden mot leverantörer av medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion.

AV-direktivets artikel 3.2–3.5 synes vara utformade med utgångspunkt i att beslut om ingripande fattas av en myndighet, inte av domstol som första instans. För detta talar såväl procedurreglerna som möjligheten till omedelbart beslut (som ska fattas senast en månad efter överträdelsen) och, inte minst, att kommissionen ska pröva om vidtagna åtgärder är förenliga med unionsrätten och, om så inte är fallet, kräva att medlemsstaten skyndsamt avbryter åtgärderna.

Utredningen kan konstatera att det av EES-jämförelsen framgår att i samtliga de EES-stater som svarat på utredningens frågeformulär och som genomfört artikel 3.2–3.5 i AV-direktivet är det en myndighet (eller, i en stat, regeringen) – inte en domstol – som beslutar om undantagsbestämmelsens tillämpning.

Yttrandefrihetsgrundlagens regler om rätt till domstolsprövning, som gäller även för program från utlandet som samtidigt och oförändrat vidaresänds här, innebär att ingripanden på grund av missbruk av yttrandefriheten ska prövas av domstol, med undantag för om saken rör kommersiella annonser. Utredningen anser inte att det vore lämpligt att införa ett förfarande som bygger på att kommissionen ska kunna begära skyndsamt avbrytande av en åtgärd som beslutats av domstol som första instans, eventuellt med jury, och att detta skulle kunna ske till och med efter det att domen vunnit laga kraft. Ett sådant förfarande framstår som väsensskilt från att en myndighet på kommissionens begäran omprövar eller upphäver ett tidigare beslut om ingripande till fördel för den mot vilken beslutet fattats, även om frågan överklagats till domstol.

Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller en delegationsbestämmelse som innebär att särskilda begränsningar får göras genom lag i fråga om yttrandefriheten för andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer (12 kap. 3 §). Det kan argumenteras för att den delegationsbestämmelsen innebär att grundlagen inte utesluter att det genom föreskrifter i lag görs avsteg från rätten till domstols-

prövning vid ingripanden på grund av missbruk av yttrandefriheten när det gäller andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer. AV-direktivets ingripanderegler skulle i sådana fall kunna genomföras på så sätt att en myndighet får besluta i frågan. Mot en sådan ordning kan dock flera invändningar resas. En leverantör av medietjänster under en annan EES-stats jurisdiktion kan mycket väl vara en svensk medborgare eller en svensk juridisk person, vilket innebär att delegationsbestämmelsen inte är tillämplig. Vidare framstår det som ett allt för stort avsteg från yttrandefrihetsgrundlagens syften att ingripanden på grund av missbruk av yttrandefriheten som förekommit i sändningar som omfattas av grundlagens särskilda regel om rättslig prövning, prövas på annat sätt än som ett yttrandefrihetsmål. Att använda delegationsbestämmelsen för att göra avsteg från detta bör enligt utredningens mening inte komma i fråga.

Enligt artikel 2.1 i AV-direktivet åligger det varje medlemsstat att säkerställa att alla audiovisuella medietjänster som sänds av leverantörer av medietjänster under dess jurisdiktion överensstämmer med reglerna i det rättssystem som är tillämpligt på audiovisuella medietjänster avsedda för allmänheten i den medlemsstaten. Om en leverantör av audiovisuella medietjänster överträder regler som samordnats genom direktivet ska alltså ursprungslandet ingripa.

Svenska myndigheter kan ingripa mot sändningar från en leverantör av medietjänster etablerad i en annan EES-stat som riktas helt eller huvudsakligen mot Sverige och som strider mot vissa angivna regler om reklam i radio- och tv-lagen enligt 16 kap. 15 § RTL, jfr artikel 4 i AV-direktivet. Utöver den särskilda ingripandemöjligheten kan Sverige för det fall en sådan leverantör av audiovisuella medietjänster sänder innehåll som kan tas emot i Sverige och som strider mot AV-direktivet eller ursprungslandets regler om sändningsinnehåll, om ursprungslandet trots anmodan inte ingriper, lägga fram saken för kommissionen och som yttersta åtgärd anhängiggöra ett ärende om fördragsbrott i EU-domstolen.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att AV-direktivets regler om tillfälligt begränsande av fri mottagning och vidareändring av audiovisuella medietjänster inte bör genomföras, varken som sändningsförbudsregler eller som återkallelsegrund för sändningstillstånd. När det gäller begränsande av fri mottagning hindrar yttrandefrihetsgrundlagen införandet av regler om förbud mot att använda mottagare för att ta emot utländska program. I övrigt är reglerna

svårförenliga med den rätt till domstolsprövning som enligt yttrandefrihetsgrundlagen gäller vid ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten. Därutöver finns det alltså andra förfaranden som kan användas för att få till stånd ingripanden mot sändningar av leverantörer av medietjänster under andra EES-staters jurisdiktion. Det har inte framkommit att det utöver detta finns ett behov av bestämmelser som särskilt möjliggör ingripanden mot sådana sändningar med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Upphävande av registrering

Yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse i 3 kap. 3 § första stycket, om att rätten att sända program på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända, är inte utformad i syfte att lägga fast någon viss ordning för hur ljudradio och tv-verksamheten i landet ska organiseras (prop. 1990/91:64 s. 80–82). Grundlagen utgör t.ex. inte något hinder mot att införa en tillståndsplikt för rätten att sända över satellit (prop. 1997/98:184 s. 68). Grundlagen bör således inte heller anses utgöra ett hinder mot att införa en mindre ingripande ordning, där en registrering kan upphävas vid allvarliga överträdelser av de regler som gäller för sändningsverksamheten och att den vars registrering upphävts under viss tid inte får bedriva sin sändningsverksamhet. Utredningen har därför övervägt införandet av en möjlighet att upphäva registreringen av den leverantör av medietjänster som bedriver icke-tillståndspliktig sändningsverksamhet på annat sätt än genom tråd.

Upphävande av registrering skulle i så fall hindra den som är föremål för beslutet från att återuppta sin sändningsverksamhet genom att det i samband med beslutet om upphävande av registreringen beslutas om en förbudstid inom vilken den som fått sin registrering upphävd inte får bedriva registreringspliktig sändningsverksamhet samt att sändning i strid med ett sådant beslut kriminaliseras.

Ingripande i form av upphävande av registrering borde kunna ske på i princip samma grunder och enligt samma förfarande som gäller för återkallelse av sändningstillstånd, t.ex. vid väsentlig överträdelse av vissa programrelaterade regler.

Regler om upphävande av registreringar skulle inte i sig innebära att skyddet för Sveriges säkerhet stärks. Sådana regler skulle dock kunna kompletteras med bestämmelser som möjliggör att de kan tillämpas för det fall en sändning utgör en fara för Sveriges säkerhet, t.ex. om det i sändningen begåtts ett allvarligt yttrandefrihetsbrott. Sådana regler skulle också kunna aktualiseras vid väsentligt brott mot 5 kap. 14 § RTL om förbud mot uppmaning till terroristbrott, våld eller hat i vissa satellitsändningar.

En fördel med detta alternativ är att det innebär att det går att ingripa mot t.ex. satellitsändningar utan att det införs något principiellt förbud mot sådana sändningar, vilket ett tillståndskrav i praktiken innebär. I jämförelse med ett införande av tillståndskrav är detta alternativ på så sätt mindre ingripande i förhållande till yttrande- och informationsfriheterna.

En uppenbar svaghet med alternativet är emellertid att effekterna av ett upphävande av en registrering framstår som i princip lika enkla att kringgå som ett beslut om sändningsförbud för den aktör som är villig att bedriva sin verksamhet genom bulvanupplägg.

Utredningen anser alltså att en reglering som möjliggör upphävande av registreringar har samma svagheter i förhållande till bulvanupplägg som regler om sändningsförbud. Den förstärkning av Sveriges säkerhet som en sådan ordning kan väntas medföra bedöms därför inte vara tillräcklig för att motivera den inskränkning av yttrandefriheten som förslaget innebär.

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

10.3.1 Skälen för införande av tillståndsplikt

Bedömning: Intresset av att skydda Sveriges säkerhet är lika starkt oavsett om det är fråga om sändning av ett program i marknätet eller över satellit. Möjligheterna att ingripa mot etersändningar med hänsyn till Sveriges säkerhet bör inte vara beroende av vilken distributionsteknik som används. Villkoren och förutsättningarna för etersändningar bör göras mer enhetliga.

Tillståndsplikt för satellitsändningar har tidigare övervägts men förkastats på den grunden att det ansetts vara olämpligt att införa ett principiellt förbud, vilket tillståndsplikten innebär, för sändningar som hittills varit tillåtna med det enda motivet att knyta nya villkor till verksamheten (prop. 1992/93:75 s. 21 och 22). Behovet av att stärka möjligheterna att ingripa mot satellitsändningar med hänsyn till Sveriges säkerhet medför emellertid att det finns anledning att på nytt överväga om ett tillståndskrav bör införas.

Ett införande av krav på tillstånd för satellitsändningar innebär inte i sig att skyddet för Sveriges säkerhet stärks. Det är emellertid möjligt att utforma bestämmelser om ingripande som kan leda till återkallelse av tillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet. Ett krav på tillstånd innebär ju att sändningar utan tillstånd är otillåtna. Införandet av ett tillståndskrav kan på så sätt göra det svårare för en aktör vars mål är att sända innehåll som strider mot reglerna. Till skillnad från sändningsförbud eller upphävande av registrering innebär nämligen tillståndsförfarandet som sådant att det efter en återkallelse av ett sändningstillstånd inte är lika enkelt för en aktör att återuppta sändningsverksamheten via bulvaner.

Ett tillståndskrav för satellitsändningar skulle vidare medföra att det blir möjligt att i betydligt större utsträckning utforma regler för etersändningar på ett enhetligt sätt. Ett system där i huvudsak samma regler gäller för liknande sändningstyper har flera fördelar jämfört med ett fragmenterat system, där möjligheterna att ingripa mot sändningar av vad som i princip kan vara samma programinnehåll beror på vilken distributionsteknik som används. Reglerna om ingripande mot etersändningar blir därigenom mer teknikneutrala, särskilt när det gäller tv-sändningar, och en leverantör av medietjänster kan inte på samma sätt som i dag genom val av sätt att förmedla sin sändning påverka vilka ingripandeverktyg som kan komma att aktualiseras. Den ökade enhetlighet som detta skulle medföra är enligt utredningens bedömning vidare av stor vikt för att de kompletterande ingripanderegler som utredningen föreslår i det följande och som mer direkt syftar till att skydda Sveriges säkerhet ska få ett tillräckligt genomslag. Till detta kommer att en mer enhetlig reglering innebär att de olika sändningsslagen framstår som mer konkurrensneutrala. Det finns även av den anledningen skäl att utforma reglerna på ett mer likformigt sätt.

Sammantaget anser utredningen att ett tillståndskrav även för satellitsändningar är motiverat och att ett sådant krav har flera fördelar framför andra ingripandemetoder när det gäller skyddet för Sveriges säkerhet. Utredningen anser därför att skyddet för Sveriges säkerhet bör stärkas genom att tillståndsplikt införs för satellitsändningar.

Regler om proceduren vid ingripande mot tillståndspliktiga sändningar bör så långt som möjligt utformas så att det går att ingripa mot satellitsändningar på samma sätt som gäller för marksändningar. De befintliga reglerna rörande återkallelse av tillstånd innebär bl.a. följande.

För att återkallelse ska aktualiseras på grund av överträdelser av regler eller villkor som gäller för programverksamheten måste det vara fråga om en väsentlig överträdelse (18 kap. 2 och 5 §§ RTL). Väsentligheten kan ta sikte på såväl överträdelsens omfattning som betydelsen av den bestämmelse som överträdelser avser. I de flesta fall bör det också krävas att det förekommit en tidigare överträdelse och att tillståndshavaren trots ingripande i form av t.ex. avgift eller vite inte låtit sig rättas (jfr prop. 1995/96:160 s. 193 och 194). Beslut om återkallelse av tillstånd får fattas endast om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande (18 kap. 7 RTL) och den som ska döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att yttrandefrihetsgrundlagen efterlevs bör alltid ha i åtanke att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, alltid uppmärksamma ämnet och tanken mera än uttrycket, liksom syftet mera än framställningssättet samt i tveksamma fall hellre fria än fälla (1 kap. 15 § YGL).

Talan om återkallelse av tillstånd på grund av överträdelser av programrelaterade regler eller villkor som handlar om missbruk av yttrandefriheten väcks av Justitiekanslern och prövas av allmän domstol (19 kap. 1 § första stycket RTL). För rättegången tillämpas bestämmelserna för yttrandefrihetsmål och domstolen får besluta att domen ska gälla även för tiden innan den vinner laga kraft (19 kap. 3 § RTL). I övriga fall prövas ärenden om återkallelse av tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv (19 kap. 1 § andra stycket RTL). Myndighetens beslut i dessa frågor gäller omedelbart om inte annat bestäms och får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (20 kap. 1 och 2 §§ RTL).

Utredningen anser att de befintliga reglerna om återkallelse av tillstånd är omgärdade av rättssäkerhetsgarantier som säkerställer att stor vikt fästs vid yttrande- och informationsfriheterna. De reglerna bör bli tillämpliga även beträffande tillstånd för satellitsändningar.

I följande avsnitt behandlas utformningen av tillståndsplikten och tillståndsförfarandet samt frågan om vilka tillståndsvillkor som bör aktualiseras för satellitsändningar. Därefter behandlas återkallelse av tillstånd och vissa följdändringar. Eftersom radio- och tv-lagen innehåller bestämmelser om flera olika typer av ljudradio behandlas först hur satellitsänd ljudradio bör regleras. Sedan behandlas text-tv som inte åtföljer en tv-sändning och därefter tv-sändningar. I avsnittet om tillståndsförfarandet behandlas också frågan om överlåtelse av tillstånd och om avgifter.

10.3.2 Utformningen av tillståndsplikten

Satellitradio – en ny definition

Förslag: I radio- och tv-lagen införs en definition för satellitradio. Satellitradio är ljudradiosändningar som sker över satellit. Definitionen av kommersiell radio justeras så att den inte innefattar satellitradio.

Tillståndsplikt införs för satellitradio, med undantag för sådan sändningsverksamhet som finansieras med public service-avgift enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

På ljudradioområdet finns ett antal olika sändningstyper, bl.a. kommersiell radio och närradio. Närradio är lokala ljudradiosändningar för föreningslivet och registrerade trossamfund som regleras särskilt i 12 kap. RTL. Kommersiell radio, som regleras särskilt i 13 kap. RTL, är tillståndspliktiga ljudradiosändningar som inte kräver tillstånd av regeringen, inte endast får äga rum under en begränsad tid enligt 11 kap. 1 § RTL, eller inte är närradio.

Radio- och tv-lagen är tillämplig på ljudradiosändningar över satellit som kan tas emot i Sverige, om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet (1 kap. 5 § RTL). Om tillståndsplikt införs för sändningar av ljudradio över satellit skulle de omfattas av

den hittillsvarande definitionen för kommersiell radio. Satellitsändningar av ljudradio kan visserligen användas i kommersiella intressen, men för sändningstypen finns det inget behov av sådana urvalsregler som gäller för kommersiell radio enligt 13 kap. RTL. Utredningen bedömer att ljudradio som sänds över satellit bör åtskiljas från kommersiell radio. Reglerna för satellitljudradio bör inordnas i 11 kap. RTL, som gäller tillstånd och villkor för annan ljudradio än närradio och kommersiell radio.

Utredningen anser att det i 3 kap. RTL bör införas en särskild definition för ljudradio som sänds över satellit, för att regleringen för sådana sändningar tydligt ska åtskiljas från den för kommersiell radio och för att regelverket ska bli mer överskådligt och lättillgängligt. Utredningen föreslår att uttrycket *satellitradio* ska avse ljudradiosändningar över satellit. Tillståndsplikten bör utformas så att den omfattar satellitradio, dvs. ljudradiosändningar över satellit som radio- och tv-lagen enligt 1 kap. 5 § RTL gäller för, med undantag för sändningar av public service-företagen. Samtidigt bör uttrycket satellitradio ersätta uttrycket ljudradiosändningar över satellit i såväl 1 kap. 5 § RTL som rubriken till den paragrafen. Därutöver bör definitionen för kommersiell radio justeras på så sätt att det anges att den inte innefattar satellitradio enligt den nya definitionen. Därigenom säkerställs att reglerna för satellitradio inte påverkar reglerna för kommersiell radio och vice versa.

När det gäller närradio bedömer utredningen att definitionen av närradio som lokala ljudradiosändningar för föreningslivet och registrerade trossamfund innebär att satellitradio i princip inte kan antas förekomma i form av närradio. Satellitradio kan nämligen knappast anses som ”lokal” i den mening som avses i definitionen.

Satellitsänd text-tv

Förslag: I radio- och tv-lagen införs en bestämmelse som anger att lagen gäller för sådana sändningar av sökbar text-tv över satellit som kan tas emot i Sverige och som inte åtföljer en tv-sändning, om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit görs från en sändare här i landet.

Tillståndsplikt införs för sändningar av sökbar text-tv över satellit som inte åtföljer en tv-sändning, med undantag för sådan sändningsverksamhet som finansieras med public service-avgift enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Tillstånd att sända tv i marknätet får förenas med villkor om skyldighet att sända sökbar text-tv i viss omfattning (4 kap. 9 § 4 RTL). Det krävs emellertid tillstånd för att få sända enbart sökbar text-tv i marknätet, eftersom en sådan sändning tar i anspråk frekvensutrymme (4 kap. 2 § RTL, prop. 2009/10:115 s. 208–210). När det gäller satellitsänd sökbar text-tv bör det vara möjligt att ansöka om tillstånd, som inte är kopplat till en ansökan om att få sända tv över satellit.

Som beskrivs i avsnitt 5.4.4 bör AV-direktivet tolkas så att en sändning av textbaserat innehåll som åtföljer en sändning av ett tv-program anses ingå i den audiovisuella medietjänsten och därmed omfattas av direktivet. Sökbar text-tv som åtföljer en tv-sändning torde alltså omfattas av radio- och tv-lagen i samma utsträckning som tv-sändningen, vilket regleras i 1 kap. 3 § RTL. Satellitsänd sökbar text-tv som inte åtföljer ett tv-program omfattas dock inte av AV-direktivets regler. Vid införande av tillståndsplikt för satellitsänd sökbar text-tv bör det därför tydliggöras vilka sådana sändningar som omfattas av radio- och tv-lagen.

På samma sätt som gäller för ljudradiosändningar över satellit bör endast sändningar över satellit av sökbar text-tv som i någon mening faller under svensk jurisdiktion omfattas av radio- och tv-lagen (jfr prop. 1995/96:160 s. 69). Utredningen föreslår därför att sökbar text-tv över satellit som inte åtföljer en tv-sändning som uppfyller kriterier motsvarande de som gäller för ljudradiosändningar över satellit i 1 kap. 5 § RTL ska omfattas av lagen. Det innebär att enbart sådana sändningar som kan tas emot i Sverige omfattas, och att det därutöver krävs antingen att den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller att sändningen till satellit sker från en sändare här i landet. Med hemvist avses detsamma som enligt 10 kap. rättegångsbalken (jfr prop. 1995/96:160 s. 156).

Tillståndsplikten för satellitsändningar av sökbar text-tv som inte åtföljer en tv-sändning bör utformas så att den gäller för sändningar som omfattas av radio- och tv-lagen, med undantag för sändningar av public service-företagen.

Tv-sändningar över satellit

Förslag: Tillståndsplikt för tv-sändningar över satellit införs. Tillstånd krävs för sändningar där leverantören av medietjänsten använder sig av en satellitupplänk belägen i Sverige eller satellitkapacitet som tillhör Sverige.

Tillståndsplikten gäller även för leverantörer av tv-sändningar som står under en annan EES-stats jurisdiktion enligt artikel 2 i AV-direktivet.

Tillståndsplikten gäller inte för sändningsverksamhet som finansieras med public service-avgift enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

När det gäller tv-sändningar är radio- och tv-lagen, något förenklat, tillämplig på sändningar som kan tas emot i någon EES-stat, om leverantören av medietjänsten är etablerad i Sverige eller, utan att vara etablerad i någon annan EES-stat, använder sig av en satellitupplänk belägen i Sverige eller satellitkapacitet som tillhör Sverige. Sverige har i dessa fall jurisdiktion över leverantörens sändningar. För leverantörer av audiovisuella medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion gäller dock vissa av radio- och tv-lagens regler, bl.a. de om tillståndsplikt i det svenska marknätet (1 kap. 3 § RTL).

Utredningen anser att tillståndsplikten för satellitsändningar av tv bör utformas så att den gäller för sändningar av tv där leverantören av medietjänsten använder en satellitupplänk belägen i Sverige eller satellitkapacitet som tillhör Sverige. Med en sådan utformning omfattas alla sådana sändningar som faller under svensk jurisdiktion. Tillståndsplikten bör vara så enhetlig och konkurrensneutral som möjligt och därför, i likhet med vad som gäller för marknätet, gälla även för leverantörer som står under en annan EES-stats jurisdiktion. När det gäller sådana leverantörer utgör unionsrätten inte något hinder mot att göra vissa programrelaterade regler tillämpliga även för tillstånd som innehas av dessa, så länge som villkoren inte gäller något av de områden som samordnas genom AV-direktivet. I förarbeten har regeringen dock uttalat att en sådan ordning skulle stå mindre väl i överensstämmelse med AV-direktivets syfte och riskera att ge upphov till svåra gränsdragningar när det ska avgöras om en särskild fråga regleras i AV-direktivet eller inte (jfr prop. 2007/08:8 s. 38). Utredningen instämmer i denna bedömning. I likhet med vad som gäller för

marknätssändningar bör programrelaterade regler alltså inte gälla för tv-sändningar över satellit som tillhandahålls av leverantörer av audio-visuella medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion.

Det ska avslutningsvis framhållas att radio- och tv-lagen, som angetts ovan, tillämpas på tv-sändningar som kan tas emot i någon EES-stat. Tillståndsplikten gäller alltså inte för tv-sändningar som enbart kan tas emot i tredjeland.

10.3.3 Tillståndsförfarandet och överlåtelse av tillstånd

Förslag: Myndigheten för press, radio och tv ska vara tillståndsmyndighet för tillståndspliktiga satellitsändningar. En ansökan om tillstånd till satellitsändning ska avslås om sökanden inte uppfyller de formella förutsättningarna för tillstånd.

Tillstånd kan överlåtas efter medgivande från myndigheten. Medgivande till överlåtelse får inte lämnas om förvärvaren inte uppfyller de formella förutsättningarna för att få tillstånd.

Den som förvärvar ett tillstånd att sända över satellit övertar överlåtarens rättigheter och skyldigheter på motsvarande sätt som gäller vid överlåtelse av tillstånd att sända i marknätet.

Myndighetens beslut om tillstånd och att inte medge överlåtelse av tillstånd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Myndigheten för press, radio och tv bör vara tillståndsmyndighet.

När det gäller tillstånd till sändningar i marknätet, med undantag för tillstånd till närradiosändningar, tillämpar Myndigheten för press, radio och tv ett urvalsförfarande för fördelning av sändningsutrymme eftersom detta är begränsat. För satellitsändningar finns inte motsvarande behov av att fördela ett begränsat sändningsutrymme. Det behövs därför inte några urvalsregler vid ansökan om tillstånd till sändning av programtjänster över satellit.

Möjligheten att ansöka om tillstånd bör inte heller begränsas till vissa särskilda perioder och det saknas skäl att ställa upp andra särskilda krav för tillstånd, såsom att programbolaget måste visa att det har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela tillståndsperioden eller krav avseende samverkan med övriga tillståndshavare i tekniska frågor. Programbolag som ansöker om tillstånd till satellitsändning av programtjänster bör, om det inte föreligger några

formella hinder, i princip få sin ansökan beviljad. Formella hinder kan vara t.ex. att ansökningsavgiften inte har betalats eller att sändningsverksamheten vid närmare påseende visar sig inte omfattas av tillståndsplikt. Beträffande det senare kan det för satellit-tv vara fråga om en sändning som inte kan tas emot i någon EES-stat och för satellitradio gälla en sändning som kan tas emot i Sverige men där sändningsverksamheten inte bedrivs av någon med hemvist i Sverige och sändningen inte heller sker från en sändare här i landet.

Det ligger i koncessionssystemens natur att tillstånd bör vara tidsbegränsade och en sådan ordning underlättar för tillsynsmyndigheten. Ett tillstånd som inte är begränsat i tid anses utgöra ett positivt förvaltningsbeslut som kan vara svårt att ta tillbaka och därmed resultera i evighetstillstånd, vilket inte är önskvärt. Utredningen anser mot denna bakgrund att tillståndens giltighetstid bör bestämmas till viss tid.

Enhetlighetsskäl talar för att tillståndens längd som utgångspunkt bör vara åtta år för alla tillståndspliktiga satellitsändningar, i likhet med vad som gäller för marksänd tv, sökbar text-tv och kommersiell radio. Det bör också finnas en möjlighet för myndigheten att, om det finns särskilda skäl, besluta att tillståndet ska gälla för kortare tid, t.ex. för evenemangs- och provsändningar. I likhet med reglerna för sändningar i marknätet bör det vara möjligt för myndigheten att besluta om att radio- och tv-lagens generella regler om innehållet i program och om olika slags kommersiella meddelanden inte ska tillämpas om tillståndet att sända över satellit gäller under en begränsad tid om högst två veckor.

Tillstånden bör vara möjliga att överlåta. Eftersom Myndigheten för press, radio och tv ska föra ett register över bl.a. de som har tillstånd enligt lagen och vissa grundläggande formella förutsättningar måste vara uppfyllda för att ett programbolag ska kunna få tillstånd, bör överlåtelse av tillstånd bara få ske om myndigheten medger det. Den som förvärvar ett tillstånd att sända över satellit bör överta överlåtarens rättigheter och skyldigheter enligt radio- och tv-lagen på motsvarande sätt som gäller för överlåtelse av tillstånd att sända i marknätet (jfr 4 kap. 16 § samt 13 kap. 19 och 29 §§).

Myndighetens beslut om tillstånd och att inte medge överlåtelse av tillstånd bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ansökningsavgift

Förslag: Den som ansöker om tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv över satellit eller satellitradio ska betala en ansökningsavgift. Om den som innehar ett sådant tillstånd ansöker om att överlåta ett tillstånd ska denne också betala en ansökningsavgift. Avgiften ska motsvara tillståndsmyndighetens kostnader för handläggningen av ärendena.

Myndigheten för press, radio och tv bemyndigas att meddela föreskrifter om verkställigheten av bestämmelserna om ansökningsförfarandet.

Även om Myndigheten för press, radio och tv inte behöver genomföra någon urvalsprocess kan det antas att en tillståndsprocedure gällande satellitsändningar kommer ta mer resurser i anspråk jämfört med hanteringen av en anmälan för registrering. Myndigheten bör därför ges rätt att ta ut en avgift beträffande varje ansökan om tillstånd till en programtjänst. Myndigheten bör även få ta ut en avgift för överlåtelse av tillstånd att sända över satellit. Regler som ger myndigheten rätt att ta ut avgifter bör införas i 4 kap. och 11 kap. RTL.

När det gäller avgifternas storlek bör utgångspunkten vara att de ska ge full kostnadstäckning. För satellitsändningar kan det antas att Myndigheten för press, radio och tv vid de allra flesta ansökningar om tillstånd och om medgivande till överlåtelse inte behöver göra lika långtgående undersökningar som vid motsvarande ansökningar avseende tillstånd för sändningar i marknätet. Avgifterna för satellitsändningar bör därför vara lägre än vad som gäller för marknätet.

Utredningen anser att regeringen bör fastslå avgiftens storlek i radio- och tv-förordningen. Eftersom tillstånden förenas med en ansökningsavgift bör Myndigheten för press, radio och tv bemyndigas att meddela föreskrifter om verkställigheten av bestämmelserna om ansökningsförfarandet.

10.3.4 Tillståndsvillkor

Förslag: Tillstånd att sända satellitradio samt tv och sökbar text-tv över satellit får förenas med villkor för sändningsrättens utövande. Den sökande ska ges tillfälle att ta del av och yttra sig över

de villkor Myndigheten för press, radio och tv avser att förena med tillståndet. Beslut om tillstånd får inte innehålla andra programrelaterade villkor än de som den sökande har godtagit.

Tillstånd till satellitsändningar av tv som innehas av leverantörer av medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion enligt artikel 2 i AV-direktivet får inte förenas med programrelaterade tillståndsvillkor.

Som har framgått av avsnitt 6.3.2 gäller att tillstånd att sända tv, sökbar text-tv och annan ljudradio än närradio får förenas med villkor. Innan beslut om tillstånd fattas ska den sökande ges tillfälle att ta del av och yttra sig över villkoren. Beslut om tillstånd får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande har godtagit. Villkorsregleringen är utformad på detta sätt bl.a. för att värna programföretagets redaktionella självständighet (prop. 2007/08:8 s. 53).

Om tillståndsplikt införs för satellitsändningar bör även sådana tillstånd få förenas med villkor motsvarande vad som i dag gäller för tillstånd till marksändningar av tv och annan radio än kommersiell radio och närradio. Tillståndsvillkoren beskrivs närmare i avsnitt 6.4.1, 6.5.1 och 6.6. De programrelaterade villkor som utredningen bedömer främst bör kunna aktualiseras beträffande satellitsändningar är:

- skyldighet att utöva sändningsrätten sakligt (4 kap. 8 § och 11 kap. 3 § första stycket RTL), och
- skyldighet att ta hänsyn till televisionens/radions särskilda genomslagskraft när det gäller programmets ämnen och utformning och tiden för sändning av programmen (4 kap. 9 § 10 och 11 kap. 3 § andra stycket 9 RTL).

När det gäller icke-programrelaterade villkor bedömer utredningen att skyldighet att sända under viss minsta tid torde vara det mest relevanta (4 kap. 9 § 2 samt 11 kap. 3 § andra stycket 2 RTL).

Alla sådana tillståndsvillkor som kan beslutas enligt radio- och tv-lagen är alltså knappast relevanta för satellitsändningar. Utredningen anser dock inte att det finns anledning att i lag ange vilka tillståndsvillkor som ska kunna gälla specifikt för satellitsändningar. Frågan om vilka tillståndsvillkor som ska gälla för tillstånden bör i stället överlämnas till Myndigheten för press, radio och tv. Liksom för tillstånd till sändning i marknätet bör gälla att den sökande ska ges till-

fälle att ta del av och yttra sig över de villkor som Myndigheten för press, radio och tv avser att förena tillståndet med och att beslut om tillstånd inte får innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande har godtagit.

Det som anges i avsnitt 10.3.2 om att unionsrätten inte utgör något hinder mot att göra vissa programrelaterade regler tillämpliga för leverantörer av audiovisuella medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion gäller även för tillståndsvillkor. Men utredningen gör här samma bedömning som beträffande generella programrelaterade regler, dvs. att sådana inte bör gälla för dessa leverantörer. Inte heller tillstånd för sådana leverantörer bör alltså få förenas med programrelaterade villkor. Däremot bör icke-programrelaterade villkor få ställas upp även i sådana tillstånd.

I likhet med vad som gäller för tv-sändningar och sökbar text-tv i marknätet bör Myndigheten för press, radio och tv få besluta att tillståndsvillkoren för satellitsändningar ska ha kortare giltighetstid än tillståndet (jfr 4 kap. 12 § tredje stycket RTL).

10.3.5 Återkallelse av sändningstillstånd

Förslag: Tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv över satellit eller satellitradio ska återkallas på begäran av tillståndshavaren. Sådana tillstånd ska därutöver få återkallas vid väsentliga överträdelser av regler eller villkor, motsvarande vad som gäller för tillstånd till marksänd tv och sökbar text-tv.

Återkallelse av tillstånd på grund av regler som har med innehållet i programmet att göra och där överträdelsen handlar om missbruk av yttrandefriheten ska på talan av Justitiekanslern prövas av allmän domstol. I övriga fall ska ärenden om återkallelse av tillstånd prövas av Myndigheten för press, radio och tv och överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I beslut om återkallelse av ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv över satellit eller satellitradio ska det få bestämmas en viss tid inom vilken tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd att sända över satellit.

Enligt 18 kap. 1 § RTL ska ett tillstånd återkallas på begäran av tillståndshavaren. När det gäller tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio får tillstånd återkallas om tillståndshavaren väsentligt brutit mot vissa angivna programrelaterade bestämmelser eller om ett tillståndsvillkor åsidosatts på ett väsentligt sätt (18 kap. 2 § RTL). Ett beslut om återkallelse får fattas endast om det med beaktande av skälen för åtgärden inte framstår som allt för ingripande (18 kap. 7 § RTL).

Utredningens förslag innebär att det för satellitsänd tv och sökbar text-tv ska vara möjligt att förena tillstånden med villkor på motsvarande sätt som gäller för marksänd tv och sökbar text-tv. Därutöver gäller de generella reglerna om innehållet i sådana sändningar.² Beträffande satellitradio föreslås att tillstånd att sända satellitradio ska få förenas med samma villkor som gäller för ljudradio som regeringen ger tillstånd för. Vidare gäller de generella reglerna för innehållet i ljudradiosändningar i 14 kap. RTL.

Den som innehar ett tillstånd att sända över satellit bör ha rätt att begära att tillståndet ska återkallas. När det gäller återkallelse av sådana tillstånd på grund av överträdelse av regler eller villkor föreslår utredningen att sådana regler inordnas i 18 kap. 2 § RTL. På samma sätt som gäller för tillstånd att sända tv och sökbar text-tv i marknätet samt tillstånd från regeringen att sända ljudradio bör tillstånd avseende satellitsändningar kunna återkallas om någon av de i 18 kap. 2 § första stycket 1 RTL angivna programrelaterade reglerna eller ett tillståndsvillkor har åsidosatts på ett väsentligt sätt. Någon ändring i fråga om väsentlighetsrekvisitets innebörd är inte avsedd. I de flesta fall bör det alltså vara en förutsättning för återkallelse att en tidigare överträdelse beivrats, men det är inte uteslutet att en eller flera grova överträdelse i ett enskilt fall kan leda till återkallelse utan föregående ingripande.

Återkallelse på grund av regler som har med innehållet i programmet att göra och där överträdelsen handlar om missbruk av yttrandefriheten ska på talan av Justitiekanslern prövas av allmän domstol (19 kap. 1 § första stycket RTL). I övriga fall ska ärenden om återkallelse av tillstånd prövas av Myndigheten för press, radio och tv (19 kap. 1 § andra stycket RTL). Myndighetens beslut kan över-

² Som framgår i det föregående föreslår utredningen emellertid att programrelaterade regler och villkor inte ska gälla för leverantörer av medietjänster under en annan EES-stats jurisdiktion när det gäller tv-sändningar över satellit, i likhet med vad som gäller för tv-sändningar i marknätet.

klagas hos allmän förvaltningsdomstol (20 kap. 1 och 2 §§ RTL). Detta bör gälla även för tillstånd att sända över satellit.

Återkallelsereglerna möjliggör bl.a. för Myndigheten för press, radio och tv att på grund av ett tillståndsvillkor om att sända under viss minsta tid ingripa mot en tillståndshavare som inte sänder i enlighet med villkoret. Om överträdelsen är väsentlig kan myndigheten återkalla tillståndet. Detta försvårar för en leverantör av medietjänster som i syfte att undgå regleringen ansöker om flera tillstånd men enbart bedriver sändningsverksamhet enligt ett av dem, medan de andra ligger vilande för att kunna tas i bruk för det fall att det tillstånd som används återkallas.

En väsentlig skillnad mellan sändningar i marknätet och satellit-sändningar är att det inte kommer finnas något urvalsförfarande för de senare. Det innebär att den som ansöker om ett tillstånd att sända över satellit och som uppfyller de formella kraven närmast kan räkna med att få ett sådant tillstånd. Yttrandefrihetsgrundlagens regler om censurförbud och förbud mot andra hindrande åtgärder innebär ju att ett tillstånd i princip inte får nekas på grund av vad som kan befaras förekomma i sändningarna.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det för satellitsändningar – i likhet med vad som gäller för närradiosändningar enligt 18 kap. 4 § RTL – bör vara möjligt att vid beslut om återkallelse av tillstånd också besluta om en tid inom vilken tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd. Utan en sådan bestämmelse skulle den som fått sitt tillstånd återkallat i princip dagen därpå kunna ansöka om, och räkna med att få, ett nytt tillstånd.

Utredningen anser att en sådan regel bör utformas så att den till sin innebörd motsvarar 18 kap. 4 § RTL. Det innebär sammanfattningsvis följande. Vid återkallelse av tillstånd att sända över satellit får den beslutande myndigheten eller domstolen besluta en tid av högst ett år inom vilken tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd att sända över satellit. Att tillståndshavaren inom viss tid inte ska få ett nytt tillstånd att sända över satellit innebär att denne under den beslutade tiden inte får ges något nytt tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv över satellit eller satellitradio. Ett sådant beslut får fattas endast om det inte framstår som allt för ingripande med beaktande av skälen för åtgärden (18 kap. 7 § RTL).

I det följande (se avsnitt 10.4) föreslår utredningen att vissa yttrandefrihetsbrott ska kunna utgöra grund för återkallelse av sänd-

ningstillstånd för bl.a. satellitsändningar. Även vid återkallelse på grund av yttrandefrihetsbrott bör det få beslutas om att tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd att sända över satellit. I sådana fall kan det vara fråga om återkallelse på grund av mycket allvarliga yttrandefrihetsbrott, t.ex. sådana som inneburit fara eller skada för Sveriges säkerhet eller statsskick. Det bör därför vara möjligt för domstolen att, om det finns synnerliga skäl, bestämma tiden inom vilken tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd att sända över satellit till högst fem år.

En särskild återkallelsegrund för satellitsändningar

Förslag: Ett tillstånd att sända tv får återkallas om tillståndshavaren väsentligt brutit mot 5 kap. 14 § RTL, som föreskriver ett förbud mot uppmaning till terroristbrott, våld eller hat i tv-sändningar av program över satellit av leverantörer som inte är etablerade i någon EES-stat och som utgår från Sverige men som inte är avsedda att tas emot i Sverige men väl i en annan EES-stat. Mål om återkallelse av tillstånd på denna grund prövas på talan av Justitiekanslern av allmän domstol enligt bestämmelserna för yttrandefrihetsmål.

Som har framgått ovan föreslår utredningen i det följande (se avsnitt 10.4) att vissa yttrandefrihetsbrott ska kunna utgöra grund för återkallelse av sändningstillstånd för bl.a. satellitsändningar. Reglerna om yttrandefrihetsbrott gäller dock inte för alla sändningar av program från leverantörer av medietjänster som omfattas av radio- och tv-lagen. Så är fallet för utländska programbolag som sänder program över satellit från Sverige som inte är avsedda att tas emot här (1 kap. 17 § YGL och 3 kap. 11 § lagen [1991:1559] med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, tillämpningslagen). En återkallelsegrund kopplad till yttrandefrihetsbrott skulle vara verkningslös mot dessa. Om det i sändningarna förekommer brottsligt innehåll är vanliga straffrättsliga regler tillämpliga, men frågan om straffrättslig jurisdiktion kan innebära vissa svårigheter att få frågan prövad i Sverige (prop. 2019/20:168 s. 64 och 65).

För tv-sändningar över satellit av program från Sverige, som inte är avsedda att tas emot här, av utländska programbolag som inte är

etablerade i någon EES-stat har det genom 5 kap. 14 § RTL införts en särskild regel om att sådana program inte får ha ett innehåll som uppmanar till terroristbrott, våld eller hat och som avses i bestämmelserna om olaga hot, uppvigling eller hets mot folkgrupp (4 kap. 5 §, 16 kap. 5 § och 16 kap. 8 § brottsbalken) eller offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (7 § terroristbrottslagen [2022:666]). Justitiekanslern övervakar genom granskning i efterhand om program som sänts har ett innehåll i strid med bestämmelsen, och granskningsnämnden för radio och tv ska anmäla till Justitiekanslern om nämnden vid sin granskning finner att en sändning har ett innehåll i strid med bestämmelsen (16 kap. 1 och 2 §§ RTL). Justitiekanslern kan beivra upprepade överträdelser genom föreläggande som får förenas med vite. Föreläggande kan riktas mot leverantören av medietjänsten eller satellitentreprenören (17 kap. 13 a och 14 §§ RTL).

För sådana leverantörer av audiovisuella medietjänster som avses här kan även förelägganden för andra överträdelser av radio- och tv-lagen riktas mot satellitentreprenören, t.ex. vid utebliven anmälan för registrering eller om det vid upprepade tillfällen sänts program i strid mot regeln om våldsskildringar eller pornografiska bilder (17 kap. 14 § RTL). Möjligheten att vid överträdelser i program av sådana programbolag rikta föreläggande mot satellitentreprenörer har funnits i svensk rätt i princip sedan satellitsändningar blev föremål för särskild reglering. Utgångspunkten är att satellitentreprenören genom avtal med programbolaget ska försäkra sig om att bestämmelserna följs (prop. 2019/20:168 s. 219).

Sändningar som strider mot 5 kap. 14 § RTL kan utgöra en fara för allmän ordning och säkerhet i den EES-stat som sändningen motas i. Ett försämrat säkerhetsläge i EU påverkar även Sveriges säkerhet negativt. När nu tillståndskrav föreslås införas för satellitsändningar anser utredningen att det – i syfte att ytterligare stärka Sveriges säkerhet – bör införas en möjlighet att återkalla tillstånd för den leverantör av medietjänster som väsentligt brutit mot 5 kap. 14 § RTL. Väsentlighetsrekvisitet ska ha samma innebörd som vid återkallelse på grund av överträdelse av andra programrelaterade bestämmelser enligt 18 kap. 2 § första stycket 1 RTL.

Program som omfattas av 5 kap. 14 § RTL omfattas inte av den rätt till domstolsprövning vid missbruk av yttrandefriheten som följer av 3 kap. 7 § YGL. Det skulle alltså vara möjligt att utforma

den föreslagna återkallelserregeln på så sätt att Justitiekanslern kan besluta om ett sådant ingripande. När det gäller 5 kap. 14 § RTL är det emellertid fråga om återkallelse på grund av att programmen har ett innehåll som avses i vissa straffstadganden, vilket enligt utredningens bedömning talar för att frågan bör prövas av domstol. Även allmänna yttrandefrihetsrättsliga principer talar för att frågan bör prövas av domstol. Av utredningens övriga förslag följer att mål om återkallelse av tillstånd beträffande nu aktuella leverantörer av medietjänster på grund av överträdelse av andra programrelaterade regler eller villkor som handlar om missbruk av yttrandefriheten ska prövas av allmän domstol på talan av Justitiekanslern. Det framstår inte som motiverat att göra något undantag från detta för överträdelse av 5 kap. 14 §.

Utredningen anser sammantaget att mål om återkallelse på grund av väsentlig överträdelse av 5 kap. 14 § RTL bör prövas i samma ordning som gäller för andra återkallelsegrunder som tar sikte på missbruk av yttrandefriheten genom överträdelse av programrelaterade regler och villkor. Talan bör således få väckas av Justitiekanslern och prövas av allmän domstol.

Med hänsyn till hur ingripande en återkallelse av ett tillstånd är för en leverantör av medietjänster bör det inte vara möjligt att, som är fallet vid förelägganden på grund av överträdelse av bestämmelsen, rikta ingripandeåtgärden mot satellitentreprenören. Talan om återkallelse bör få väckas enbart mot tillståndshavaren.

10.3.6 Följdändringar m.m.

Vissa följdändringar i radio- och tv-lagen

Vissa av de bestämmelser i radio- och tv-lagen som gäller för tillstånd att sända marksänd tv bör inte gälla för tillstånd att sända tv och sökbar text-tv över satellit. Det gäller bl.a. bestämmelserna om beslut om det sändningsutrymme som får upplåtas (4 kap. 1 §), vem som kan få tillstånd (4 kap. 5 §) och vad som ska beaktas vid tillståndsgivningen (4 kap. 6 §). Dessa bestämmelser bör därför ändras så att det framgår att de inte gäller när tillstånd ska meddelas för sändningar över satellit.

Information om leverantörer av medietjänster

Enligt 2 kap. 1 § RTL ska bl.a. den som sänder tv, sökbar text-tv eller ljudradio där inget tillstånd krävs tillhandahålla viss information till mottagarna av tjänsterna. Syftet med bestämmelsen är att mottagarna ska kunna ta kontakt med leverantören av medietjänsten och få information om behörig tillsynsmyndighet. Denna informationsplikt bör inte inskränkas på grund av att tillståndsplikt införs för satellitsändningar.

Bestämmelsens hittillsvarande utformning innebär att satellitsänd tv och sökbar text-tv omfattas även efter det att tillståndsplikt införs. Detsamma gäller dock inte för satellitradio. Bestämmelsen bör därför justeras på så sätt att det uttryckligen anges att informationsplikten gäller även för satellitradio.

Upplysningsskyldighet för den som sänder tv över satellit

Enligt hittillsvarande 16 kap. 7 § RTL gäller en upplysningsskyldighet för den som sänder tv över satellit. Denne ska på begäran av Myndigheten för press, radio och tv lämna upplysningar om vem som äger företaget och hur verksamheten finansieras.

Genom införandet av tillståndsplikt för satellitsändningar av tv och sökbar text-tv samt satellitradio kommer leverantörer av sådana medietjänster att omfattas av den upplysningsskyldighet som enligt 16 kap. 9 § RTL gäller för den som bedriver tillståndspliktig verksamhet. Den skyldigheten innebär att leverantören på begäran av Myndigheten för press, radio och tv eller Konsumentombudsmannen ska lämna myndigheterna de upplysningar och handlingar som behövs för kontroll av att verksamheten bedrivs i enlighet med lagen och de villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Utredningen bedömer att de uppgifter som omfattas av upplysningsskyldighet enligt 16 kap. 7 § RTL ingår i den större skyldigheten som följer av 16 kap. 9 § RTL. Det är motiverat att tillståndspliktiga satellitsändningar omfattas av den senare bestämmelsen om upplysningsskyldighet, för att myndigheterna ska kunna utföra tillsyn enligt lagen.

Det ovan anförda innebär att 16 kap. 7 § RTL inte kommer fylla någon funktion vid sidan av 16 kap. 9 § RTL. Den förra paragrafen bör därför upphävas.

Behandling av personuppgifter

Bedömning: Myndigheten för press, radio och tv ska föra register över dem som har fått tillstånd att sända radio, tv och sökbar text-tv över satellit på motsvarande sätt som myndigheten i dag för register över dem som fått tillstånd att sända i marknätet. Det behövs ingen kompletterande reglering för den tillkommande personuppgiftsbehandlingen.

Myndigheten för press, radio och tv ska enligt 2 kap. 3 § RTL upprätta ett register över dem som har anmält sig enligt 2 kap. 2 § RTL och som omfattas av lagen samt dem som har tillstånd enligt 4 kap. 3 §, 11 kap. 1 §, 12 kap. 1 § eller 13 kap. 1 § RTL. Reglerna om vilka uppgifter som registret får innehålla är desamma för alla aktörer.

Leverantörer av audiovisuella medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion och som sänder över satellit omfattas enligt hittillsvarande regler inte av anmälningsplikten enligt 2 kap. 2 § RTL. Utredningens förslag att införa tillståndspflicht för satellitsändningar innebär bl.a. att uppgifter om dessa leverantörer ska ingå i det register som Myndigheten för press, radio och tv ska upprätta enligt 2 kap. 3 § RTL. Myndigheten kan därmed komma att behöva behandla ytterligare personuppgifter än vad som följer av hittillsvarande reglering. Dataskyddsförordningen³ är tillämplig på den tillkommande personuppgiftsbehandlingen.

Rättslig grund för att hantera personuppgifterna finns i 2 kap. 3 § RTL. Personuppgifter som får ingå i registret är namnet på den som bedriver sändningsverksamheten, postadress, telefonnummer, e-postadress och uppgift om vem som är ställföreträdare för juridisk person (2 kap. 2 § andra stycket RTL). Det är alltså inte fråga om några känsliga uppgifter och det kan inte heller väntas bli fråga om någon omfattande personuppgiftsbehandling.

Sammantaget bedömer utredningen att det inte finns något behov av kompletterande reglering med anledning av den tillkommande personuppgiftsbehandlingen.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

10.4 Yttrandefrihetsbrott som grund för återkallelse av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv och satellitradio

Förslag: Yttrandefrihetsbrott införs som återkallelsegrund för tillstånd att sända tv och sökbar text-tv som lämnats av Myndigheten för press, radio och tv samt för satellitradiotillstånd. Enbart vissa särskilt angivna yttrandefrihetsbrott ska kunna utgöra grund för återkallelse.

Återkallelse får ske endast om yttrandefrihetsbrottet innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Den domstol som prövar frågan om yttrandefrihetsbrott beslutar också i fråga om återkallelse av tillstånd. Domstolen får förordna att beslutet ska gälla före det att domen vinner laga kraft.

Återkallelsegrunden gäller inte för tillstånd att sända tv som innehas av leverantörer av medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion enligt artikel 2 i AV-direktivet.

10.4.1 Förslaget i Ds 2022:20

I Regeringskansliets (Kulturdepartementet) promemoria Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ds 2022:20 s. 59–64) föreslogs att ett tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv att sända tv eller sökbar text-tv ska få återkallas om en domstol i en dom som fått laga kraft funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Ett beslut om återkallelse skulle bara få fattas om det med beaktande av skälen för åtgärden inte framstår som allt för ingripande. Enligt förslaget skulle reglerna om yttrandefrihetsmål tillämpas i mål om återkallelse av sändningstillstånd på grund av yttrandefrihetsbrott. Den domstol som fattat beslut om yttrandefrihetsbrott skulle också besluta i fråga om återkallelse av tillståndet.

Några remissinstanser, bl.a. *Journalistförbundet* och *Sveriges advokatsamfund* avstyrkte förslaget. Journalistförbundet anförde att det inte är visat att det finns ett faktiskt behov av den föreslagna bestämmelsen. Även *Uppsala universitet, juridiska fakulteten* ansåg att det möjligen kan ifrågasättas om förslaget svarar mot något starkt behov, men fann att det var svårt att finna övervägande skäl som talar emot

förslaget samt att det finns en konsekvens i att liknande regler i detta avseende gäller för tillstånd att sända tv respektive radio.

Sveriges advokatsamfund ansåg att det var oklart vilka yttrandefrihetsbrott som enligt promemorians förslag skulle kunna leda till återkallelse av tillstånd. På samma grund ansåg *Sveriges Television AB*, *Sveriges Utbildningsradio AB* och *TV4 Media AB* att införande av en sådan återkallelsegrund inte bör genomföras utan en genomgripande analys och bedömning i förhållande till vart och ett av yttrandefrihetsbrotten.

Justitiekanslern efterfrågade bl.a. ett förtydligande av om återkallelsegrunden skulle gälla för den som har tillstånd för tv-sändningar och som omfattas av en annan EES-stats jurisdiktion.

10.4.2 Skälen för införande av den nya återkallelsegrunden

Utgångspunkten är att den som har fått ett sändningstillstånd ska få bedriva sändningsverksamhet under hela tillståndstiden. Återkallelse av sändningstillstånd är ett undantag från de principer som i allmänhet tillämpas på det yttrandefrihetsrättsliga området. Genom sanktionen inskränks yttrandefriheten rent faktiskt. Det kan dock inte undvikas att vissa omständigheter bör kunna föranleda att återkallelse får ske. En så ingripande reaktion som återkallelse bör inte tillgripas förrän det finns mycket starka skäl för det (prop. 1995/96:160 s. 144).

Regler om återkallelse av tillstånd på grund av yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten finns i dag för närradio och kommersiell radio. För närradios del infördes en sådan regel för att kunna ingripa mot programslag som innebär en kränkning av den personliga integriteten eller uttrycker rasdiskriminering eller hets mot folkgrupp; det bedömdes att det skulle uppfattas som stötande om den typen av program inte skulle kunna föranleda att den organisation som ansvarade för sändningen riskerade att förlora sitt sändningstillstånd (prop. 1981/82:127 s. 18). För den kommersiella radion förväntades den digitala utvecklingen medföra ett ökat antal tillstånd, vilket ansågs utgöra anledning att införa en motsvarande regel för den sändningstypen (prop. 1999/2000:55 s. 68).

Återkallelse av sändningstillstånd på grund av yttrandefrihetsbrott är alltså inte någon nyhet i det medierättsliga regelverket. Återkallelsegrunden är kopplad till en process som i sig innefattar ett

skydd för yttrande- och informationsfriheterna. Prövningen sker i domstol där huvudregeln är att jury deltar. Om juryn frikänner den tilltalade kan domstolen inte döma till ansvar, och om juryn har funnit att brott föreligger kan domstolen frikänna eller tillämpa en lindrigare straffbestämmelse. Den domstol som beslutat i frågan om yttrandefrihetsbrott beslutar också om återkallelse av tillstånd i dessa fall. Enligt yttrandefrihetsgrundlagens instruktion bör den som dömer över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vakar över att yttrandefrihetsgrundlagen efterlevs alltid ha i åtanke att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, alltid uppmärksamma ämnet och tanken mera än uttrycket, liksom syftet mera än framställningssättet samt i tveksamma fall hellre fria än fälla.

De regler om återkallelse av tillstånd på grund av yttrandefrihetsbrott som i dag gäller för närradio och kommersiell radio innebär att vilket yttrandefrihetsbrott som helst kan utgöra grund för återkallelse – även förtal och förolämpning – under förutsättning att brottet anses innebära ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Utredningen anser att det skulle innebära ett opåkallat ingrepp i yttrandefriheten att införa en motsvarande ordning också för annan tillståndspliktig sändningsverksamhet. Vissa yttrandefrihetsbrott syftar dock till att skydda grundläggande rättigheter samt allmän ordning och säkerhet. Enligt utredningen innebär det förändrade och försämrade säkerhetsläget att det i syfte att skydda Sveriges säkerhet finns tillräckligt starka skäl för att föreslå att vissa sådana yttrandefrihetsbrott ska kunna utgöra grund för återkallelse för tillstånd avseende tv och sökbar text-tv som meddelats av Myndigheten för press, radio och tv samt satellitradio.

10.4.3 Regleringens utformning

Enbart vissa yttrandefrihetsbrott ska kunna leda till återkallelse av tillstånd

För tillstånd avseende tv-sändning och sökbar text-tv som meddelats av Myndigheten för press, radio och tv samt satellitradio förespråkar utredningen alltså en modell där vissa särskilt utpekade yttrandefrihetsbrott kan leda till återkallelse av sändningstillstånd. Avgränsningen bör göras utifrån kriminaliseringens skyddssyfte.

De yttrandefrihetsbrott som utredningen anser ska kunna leda till återkallelse är:

- uppvigling,
- uppror,
- brott mot medborgerlig frihet,
- högförräderi,
- krigsanstiftan,
- spioneri,
- utlandsspioneri,
- obehörig befattning med hemlig uppgift,
- vårdslöshet med hemlig uppgift,
- landsförräderi eller landssvek,
- landsskadlig vårdslöshet,
- ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, och
- offentliggörandebrott bestående i att, när riket är i krig eller omedelbar krigsfara, offentliggöra en uppgift om förhållanden vars röjande enligt lag innefattar annat brott mot Sveriges säkerhet än de ovan nämnda.

Huvuddelen av de angivna brotten avser gärningar där det som rekvisit ingår att gärningen kan eller är ägnad att medföra fara eller skada för Sveriges säkerhet eller statsskick. Med hänsyn till Sveriges säkerhet bör dessa yttrandefrihetsbrott kunna utgöra grund för återkallelse av sändningstillstånd avseende tv, sökbar text-tv och satellitradio. Återkallelsegrunden bör vara tillämplig även om det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till de angivna yttrandefrihetsbrotten, i den mån dessa osjälvständiga brottsformer är kriminaliserade.

Uppvigling, som är det enda av ovan angivna brott som är ett brott mot allmän ordning, kan bestå i uppmaning till allvarlig brottslighet, t.ex. terroristbrott eller folkmord. Det kan också bestå i att uppmana krigsman att åsidosätta sin tjänsteplikt. Utredningen anser att uppvigling har en sådan anknytning till Sveriges säkerhet att yttrandefrihets-

brottet i de fall där det kan anses utgöra ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten bör kunna leda till återkallelse av sändningstillstånd.

Ytterligare ett brott som bör omnämnas särskilt är brott mot medborgerlig frihet, som är ett högmålsbrott. Straffstadgandet syftar till att skydda yttrande-, församlings- och föreningsfriheterna. Ett angrepp mot dessa friheter kan på ett förberedande stadium ingå i genomförandet av uppror eller högförräderi. Straffbestämmelsen möjliggör ingripande mot angrepp på de nämnda medborgerliga fri- och rättigheterna, innan upprors- eller högförräderiuppsåt kommit till uttryck. Med beaktande av detta och av att dessa fri- och rättigheter i sig utgör sådana värden att det är motiverat att skydda dem mot allvarliga angrepp bör även detta yttrandefrihetsbrott i de fall där det kan anses utgöra ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten kunna leda till återkallelse av sändningstillstånd.

Med undantag för brott mot medborgerlig frihet krävs regeringens medgivande för att allmänt åtal ska få väckas för de ovan uppräknade yttrandefrihetsbrotten (se 6 kap. 1 § tillämpningslagen). Detta utgör ytterligare en säkerhetsventil till förmån för yttrande- och informationsfriheterna.

Flera av de ovan uppräknade straffstadgandena kan i praktiken inte tillämpas i annat än tider av allvarlig oro. Det gäller högförräderi, krigsanstiftan, uppror, landsförräderi eller landssvek, landsskadlig vårdslöshet, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet och det ovan angivna offentlighetsbrottet. Möjligheten att återkalla tillstånd vid dessa yttrandefrihetsbrott stärker dock möjligheten att skydda Sveriges säkerhet i sådana orostider.

De yttrandefrihetsbrott som inte bör kunna leda till återkallelse saknar enligt utredningens bedömning en tillräckligt stark koppling till Sveriges säkerhet. Det gäller t.ex. olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp, hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak. Det är på inget sätt uteslutet att sådana yttrandefrihetsbrott mot allmän ordning och allmän verksamhet i det enskilda fallet under vissa förhållanden kan anses utgöra hot mot Sveriges säkerhet. Utredningen anser dock att det av yttrandefrihetsrättsliga skäl, främst risken för omotiverad själv censur, bör dras en gräns vid de brott som mer direkt syftar till att skydda Sveriges säkerhet och statskick samt grundläggande rättigheter.

Det ska framhållas att en fällande dom avseende något av de yttrandefrihetsbrott som kan leda till återkallelse av sändningstill-

stånd inte ska leda till återkallelse med automatik. Det måste i varje enskilt fall prövas om brottet kan anses innebära ett så allvarligt missbruk av yttrandefriheten att återkallelse bör ske. Vid den bedömningen ska både yttrandefrihetsgrundlagens instruktion och proportionalitetsbestämmelsen i 18 kap. 7 § RTL beaktas.

Processuella överväganden

Utredningens förslag innebär att, i likhet med vad som i dag gäller för närradio och kommersiell radio, den domstol som prövar frågan om yttrandefrihetsbrott i samma mål också beslutar i fråga om återkallelse. Återkallelsen är i dessa fall att betrakta som en rättsverkan av yttrandefrihetsbrott och beslutet om återkallelse fattas av domstolen i domen i målet om yttrandefrihetsbrott (jfr prop. 1992/93:70 s. 38 och 39). Frågan om återkallelse av tillstånd på grund av brottet ska alltså handläggas i samma rättegång som åtalet.

Den som i första hand ansvarar för yttrandefrihetsbrott, utgivare eller ställföreträdare för utgivare, ska vara en fysisk person med hemvist i Sverige (4 kap. 2 och 6 §§ samt 6 kap. 1 § YGL). Den som bedriver sändningsverksamheten är ansvarig för yttrandefrihetsbrott bl.a. om det inte fanns någon behörig utgivare när brottet begicks eller om utgivaren var utsedd för skens skull (6 kap. 3 § YGL). Som huvudregel är alltså den som ansvarar för yttrandefrihetsbrott någon annan än tillståndshavaren.

Den som enligt huvudregeln ansvarar för yttrandefrihetsbrott ska alltså ha hemvist i Sverige och kan således väntas vara anträffbar här. Kontaktuppgifter till tillståndshavare återfinns i Myndigheten för press, radio och tv:s register (2 kap. 2 och 3 §§ RTL). I mål om yttrandefrihetsbrott där det också förs talan om återkallelse av sändningstillstånd behöver givetvis tillståndshavaren vara part i rättegången. Även om sådana processer måhända därför kan bli något mer tungrodda bör detta, i vart fall när tillståndshavaren är etablerad i Sverige, inte föranleda några särskilda processuella svårigheter för den handläggande domstolen.

Frågan blir då i vilken mån förhållandena ter sig annorlunda om tillståndshavaren inte är etablerad här. Som kommer att framgå av det följande föreslår utredningen att återkallelse på grund av yttrandefrihetsbrott inte ska gälla för leverantörer av tv-program som står

under en annan EES-stats jurisdiktion. Utöver programbolag som är etablerade i Sverige kan, när det gäller satellitsändningar, återkallelse av tillstånd på grund av yttrandefrihetsbrott i vissa situationer där- emot aktualiseras för programbolag från tredjeland. Så kan dock bara bli fallet för satellitsändningar av program som både är tillståndsp- liktiga enligt radio- och tv-lagen och som omfattas av yttrande- frihetsgrundlagens regler om yttrandefrihetsbrott. När det gäller tv- program måste alltså tredjelandsleverantören för det första använda sig av antingen en satellitupplänk belägen i Sverige eller satellit- kapacitet som tillhör Sverige (1 kap. 3 § RTL). För det andra, om det inte är fråga om användning av en satellitupplänk belägen i Sverige, måste programmet anses utgå från Sverige (1 kap. 3 § tredje stycket YGL). För det tredje krävs att programmet är avsett att tas emot i Sverige (3 kap. 11 § tillämpningslagen).

När det gäller satellitradio och satellitsändningar av sökbar text- tv som inte åtföljer en tv-sändning omfattas sändningen av radio- och tv-lagen om den kan tas emot i Sverige och den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet (1 kap. 5 § och föreslagna 1 kap. 5a § RTL). För tredjelandsleverantörer torde det vara fråga om att använda en upplänk i Sverige för att sända till Sverige. I sådana fall omfattas programmet också av reglerna om yttrandefrihetsbrott.

Det går inte att utesluta att tredjelandsleverantörer av program undantagsvis uppfyller eller kan komma att uppfylla dessa krav. Det torde dock i sådana fall vara fråga om leverantörer som utan att vara etablerade i Sverige riktar sig direkt mot en svensk publik och kan antas ha en relativt stark koppling hit. Risken att utredningens för- slag kan medföra processuella svårigheter i form av t.ex. tidsutdräkt i rättegångar där både fråga om yttrandefrihetsbrott och återkallelse av tillstånd på grund av brottet handläggs med anledning att en till- ståndshavare befinner sig utomlands ska därför inte överdrivas.

När det gäller möjligheten att besluta om återkallelse av tillstånd interimistiskt anser utredningen att regler som tillåter sådana beslut riskerar att urholka den rätt till domstolsprövning med jury som följer av yttrandefrihetsgrundlagen. Säkerhetsintresset talar dock för att dom- stolen bör få förordna att beslutet ska gälla före det att domen vinner laga kraft. Yttrandefrihetsmål ska handläggas skyndsamt (12 kap. 1 § YGL och 14 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen), vilket tillsammans med möjligheten att besluta om verkställighet före laga kraft bedöms

på ett tillräckligt sätt tillgodose intresset av att snabbt kunna åstadkomma en återkallelse av ett sändningstillstånd vid fara för Sveriges säkerhet, samtidigt som yttrandefrihetsprocessens särdrag bibehålls fullt ut.

Återkallelsegrunden bör inte gälla för tv-sändningar av leverantörer av medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion

Yttrandefrihetsgrundlagen gäller fullt ut för program som utgår från eller ska anses utgå från Sverige, om de formella och materiella kraven är uppfyllda. Även tv-program som tillhandahålls av en leverantör av medietjänster som enligt radio- och tv-lagen inte står under svensk jurisdiktion kan omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen i dess helhet. Det gäller t.ex. om en leverantör under annan EES-stats jurisdiktion sänder tv-program i det svenska marknätet eller förmedlar tv-program genom satellitsändning som utgår från Sverige, om sändningarna är avsedda att tas emot här. För sådana program gäller alltså bl.a. reglerna om yttrandefrihetsbrott. Som har framgått av det föregående omfattas dessa aktörer av kravet på tillstånd för att sända tv i marknätet och de föreslås omfattas av kravet på tillstånd för tv-sändningar över satellit.

Möjligheten att ingripa mot sändningar av program från leverantörer av audiovisuella medietjänster under en annan EES-stats jurisdiktion begränsas av AV-direktivet, när det gäller de områden som samordnas av direktivet. EU-domstolen har uttalat att direktivet rör områden som omfattas av bl.a. allmän ordning, sedlighet och allmän säkerhet (se t.ex. målet C-11/95, Kommissionen mot Belgien, p. 92 och de förenade målen C-244/10 och C-245/10, Mesopotamia Broadcast och Roj TV, p. 37). Ett flertal av de gärningar som kan utgöra yttrandefrihetsbrott torde kunna anses falla inom ramen för de områden som samordnas i direktivet. Ingripande får i sådana fall bara ske i enlighet med direktivets undantagsregler.

Det är möjligt att konstruera en regel som innebär att yttrandefrihetsbrott kan utgöra grund för återkallelse även för dessa leverantörer utan att det särskilda förfarandet i artikel 3.2–3.5 i AV-direktivet behöver beaktas, t.ex. genom att ange att återkallelse endast får ske i den mån gärningen inte ingår i de områden som samordnas av

direktivet. En sådan regel skulle dock bli både svårtolkad och svår-tillämpad.

Som har beskrivits i det föregående kan Sverige i vissa situationer ingripa mot en leverantör av audiovisuella medietjänster under en annan medlemsstats jurisdiktion som bedriver sändningsverksamhet som helt eller huvudsakligen är inriktad mot Sverige. Därtill åligger det ursprungslandet att säkerställa att leverantörer av audiovisuella medietjänster under dess jurisdiktion följer landets nationella sändningsregler samt reglerna i AV-direktivet. Om ursprungslandet inte uppfyller direktivets krav kan Sverige i sista hand lägga fram saken för kommissionen och därefter anhängiggöra talan om fördragsbrott i EU-domstolen.

Utredningen anser att skälen mot att införa yttrandefrihetsbrott som återkallelsegrund även för leverantörer av audiovisuella medietjänster under annan EES-stats jurisdiktion väger tyngre än skälen som talar för. Återkallelsegrunden föreslås därför inte gälla för dessa leverantörer.

10.5 Satellitsändningar från tredjeland utanför svensk och annan EES-stats jurisdiktion

Bedömning: När det gäller programinnehåll i satellitsändningar från tredjeland som inte står under svensk eller annan EES-stats jurisdiktion framstår det, i avsaknad av internationella överenskommelser i ämnet, inte som praktiskt möjligt för svenska myndigheter att ingripa mot leverantörer i tredjeland utan den statens medgivande. Utredningen lämnar därför inte några förslag när det gäller ingripande mot satellitsändningar från tredjeland av radio, tv och sökbar text-tv.

Utöver satellitsändningar inom svensk och annan EES-stats jurisdiktion ska utredningen enligt direktiven föreslå när och på vilket sätt ingripanden med hänsyn till Sveriges säkerhet ska kunna göras mot satellitsändningar av radio, tv och sökbar text-tv som kommer från tredje land. Det är alltså fråga om sändningar av program som inte omfattas av radio- och tv-lagen, men som i viss utsträckning omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen (11 kap. 1 och 7 §§ YGL).

Enligt 1 kap. 13 § YGL är det inte tillåtet för myndigheter eller andra allmänna organ att på grund av innehållet i program förbjuda eller hindra innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot program. Som har angetts i avsnitt 10.2 kan innehav och användning av radioantennor eller mottagare inte förbjudas i syfte att hindra spridning eller mottagning av utländska program (prop. 1990/91:64 s. 108 och 109). Det är inte uteslutet att det i vissa fall är möjligt att ingripa straffrättsligt med anledning av en sändning från tredjeland, t.ex. om programmet innefattar ett brott som kan anses ha begåtts här eller ett brott som innebär att svensk domstol är behörig även om brottet kan anses ha begåtts utanför Sverige (2 kap. 1 och 3–5 §§ BrB).

I avsaknad av internationella överenskommelser i ämnet torde det emellertid inte vara praktiskt möjligt för svenska myndigheter att på grund av programinnehållet ingripa mot leverantörer av tredjelands-sändningar över satellit utan sändarstatens medgivande, även om regler om programinnehåll för dessa sändningar skulle införas i svensk rätt. Mot denna bakgrund avstår utredningen från att lämna några förslag när det gäller ingripande mot satellitsändningar från tredjeland av radio, tv och sökbar text-tv.

10.6 Återkallelse av tillstånd för kommersiell radio på grund av yttrandefrihetsbrott

Förslag: Vid beslut om återkallelse av sändningstillstånd för kommersiell radio på grund av yttrandefrihetsbrott får domstolen besluta att beslutet ska gälla även för tiden innan domen vinner laga kraft.

Bedömning: Det behövs i övrigt inte några nya regler om återkallelse av tillstånd att sända kommersiell radio.

Som har framgått ovan föreslår utredningen att det vid återkallelse av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller satellitradio som meddelats av Myndigheten för press, radio och tv på grund av yttrandefrihetsbrott ska vara möjligt för den domstol som beslutar om återkallelse att besluta att beslutet ska gälla även för tiden innan domen vinner laga kraft. Motsvarande regel gäller för återkallelse av när-

radiotillstånd på grund av yttrandefrihetsbrott. Någon sådan regel finns dock inte för kommersiell radio. Beslut om återkallelse av tillstånd att sända kommersiell radio på annan grund än yttrandefrihetsbrott, som meddelas av Myndigheten för press, radio och tv, gäller omedelbart om inte något annat bestäms (20 kap. 2 §§ RTL).

Utredningen anser att i fall där det i kommersiell radio begåtts ett yttrandefrihetsbrott som utgör ett sådant allvarligt missbruk av yttrandefriheten att det kan utgöra grund för återkallelse talar säkerhetsintresset med styrka för att det bör vara möjligt för den domstol som ska besluta i den frågan att också besluta om att återkallelsen av tillståndet ska gälla innan domen vinner laga kraft.

Utöver detta bedömer utredningen att det för kommersiell radio inte bör införas ytterligare regler när det gäller möjlighet att ingripa mot sändningarna med hänsyn till Sveriges säkerhet.

10.7 Ingen ny reglering för närradiosändningar

Bedömning: Det behövs inte några nya regler om återkallelse av tillstånd att sända närradio.

Ett tillstånd att sända närradio får återkallas om tillståndshavaren upphör att vara en sådan juridisk person som får ges tillstånd att sända närradio, om rätten att sända inte utnyttjats under tre på varandra följande månader eller om program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. I beslut om återkallelse av ett tillstånd att sända närradio får det bestämmas en tid av högst ett år, eller högst fem år vid återkallelse på grund av yttrandefrihetsbrott om det finns synnerliga skäl, inom vilken tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd. Återkallelsebeslut som meddelas av Myndigheten för press, radio och tv gäller omedelbart om inte annat beslutas. Vid återkallelse på grund av yttrandefrihetsbrott får domstolen förordna att återkallelsebeslutet ska gälla även för tiden innan domen vinner laga kraft.

Redan i dag finns alltså möjlighet att ingripa mot närradiosändningar om programmen innefattar t.ex. yttrandefrihetsbrott som kan innebära fara eller skada för Sveriges säkerhet. Därutöver gäller att tillstånd som inte utnyttjas kan återkallas av Myndigheten för press, radio och tv. Återkallelsebesluten kan verkställas omedelbart.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det inte bör införas några nya regler för närradio när det gäller möjlighet att ingripa mot sändningarna med hänsyn till Sveriges säkerhet.

10.8 De föreslagna reglernas förenlighet med regeringsformen, EU-rätten och internationell rätt

10.8.1 Regeringsformen

Utredningen anser att de förslag som presenterats är förenliga med yttrandefrihetsgrundlagens delegationsbestämmelser. Enligt 3 kap. 5 § YGL gäller dock för begränsningar i rätten att sända program vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 21–23 §§ regeringsformen (se kapitel 4). Dessa regler innebär sammanfattningsvis följande. Yttrande- och informationsfriheterna får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Ändamålen med begränsningen måste vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle och begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Vidare får en begränsning inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar och inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Införandet av tillståndspflicht för satellitsändningar innebär en inskränkning av yttrande- och informationsfriheterna. Begränsningen sker med hänsyn till rikets säkerhet samt allmän ordning och säkerhet. Utredningens förslag innebär också att befintliga regler om återkallelse av sändningstillstånd vid överträdelser av de regler och villkor som gäller för sändningarna kan tillämpas för satellitsändningar. Dessa befintliga bestämmelser anser utredningen är proportionerliga ur informations- och yttrandefrihetssynpunkt. För sådana ingripanden gäller ett förfarande där yttrande- och informationsfriheterna väger tungt. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att begränsningen av yttrande- och informationsfriheterna som införande av tillståndspflicht, och därmed möjligheten att under vissa förutsättningar åter-

kalla tillstånd, inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och inte utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Införandet av yttrandefrihetsbrott som ny återkallelsegrund för tillstånd till tv-sändningar och sökbar text-tv som lämnats av Myndigheten för press, radio och tv samt satellitradio syftar direkt till att skydda Sveriges säkerhet. Därvid konstaterar utredningen inledningsvis att sådana regler redan finns såvitt avser närradio och kommersiell radio. Den modell som föreslås för tv, sökbar text-tv och satellitradio med särskilt utpekade yttrandefrihetsbrott utgör ett betydligt mindre ingrepp i yttrandefriheten jämfört med en ordning där alla yttrandefrihetsbrott kan utgöra grund för återkallelse, som är fallet för närradio och kommersiell radio. Förslaget innebär vidare att en fällande dom avseende något av de utpekade yttrandefrihetsbrotten får, inte ska, leda till återkallelse av tillstånd. I varje enskilt fall måste domstolen vid den bedömningen göra en proportionalitetsbedömning och beakta yttrandefrihetsgrundlagens instruktion. Inte heller detta förslag går enligt utredningens bedömning utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet eller utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Den återkallelsegrund som är kopplad till 5 kap. 14 § RTL innebär att vissa straffbara uppmaningar till visst handlande kan leda till återkallelse av tillstånd för de aktörer som omfattas av bestämmelsen. Bestämmelsen gäller enbart för sådana leverantörer av medietjänster som inte är etablerade i någon EES-stat och vars sändningar inte är avsedda att tas emot i Sverige, men väl i en annan EES-stat. Det är inte möjligt att ingripa mot dessa aktörer genom bestämmelserna om yttrandefrihetsbrott, men enligt AV-direktivet åligger det Sverige att se till att det inte förekommer sändningar under svensk jurisdiktion med sådant innehåll som förbjuds enligt 5 kap. 14 § RTL. Sveriges säkerhet påverkas av säkerhetsläget i EU och att kunna ingripa mot denna typ av sändningar är av betydelse för att skydda Sveriges säkerhet. Frågan om återkallelse ska avgöras av domstol och i rättegången tillämpas bestämmelserna för yttrandefrihetsbrott. Utredningen anser mot denna bakgrund att införandet av väsentlig överträdelse av 5 kap. 14 § RTL som ny återkallelsegrund för vissa satellitsändningstillstånd inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Eftersom bestämmelsen inte gäller för sänd-

ningar som är avsedda att tas emot i Sverige bör den inte anses utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Förslaget om att det vid återkallelse av ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv över satellit eller satellitradio ska vara möjligt för den beslutande myndigheten eller domstolen bestämma en tid inom vilken tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd att sända över satellit är nödvändigt för det föreslagna tillståndssystemets funktion. Utan en möjlighet att fatta sådana beslut skulle den som har fått ett tillstånd återkallat, t.ex. på grund av att det i programmen förekommit allvarliga yttrandefrihetsbrott mot Sveriges säkerhet, nästa dag kunna söka – och i princip räkna med att få – ett nytt tillstånd. Det är vidare fråga om en fakultativ regel. Vid bedömningen av om regeln ska tillämpas måste såväl proportionalitetsprincipen som instruktionen beaktas. Den ytterligare begränsning av yttrandefriheten som en sådan bestämmelse innebär bedöms därför inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Förslaget om att det vid återkallelse av tillstånd på grund av yttrandefrihetsbrott för kommersiell radio ska vara möjligt för domstolen att besluta om verkställighet före laga kraft innebär att reglerna blir enhetliga för de olika sändningstyperna. Något sådant ingripande kan inte aktualiseras om inte juryn och yrkesdomarna i domstolen bedömer att yttrandefrihetsbrott har begåtts, att tillstånd på den grunden ska återkallas och att beslutet bör gälla omedelbart. Utredningen anser att denna avvägning mellan intresset att skydda Sveriges säkerhet och yttrande- och informationsfriheterna innebär att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Begränsningen sträcker sig inte heller så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

När det gäller näringsfriheten och införandet av tillståndskrav för satellitsändningar tillgodoser inskränkningen ett allmänt intresse. Utredningens förslag tar särskild hänsyn till likhetsprincipen då förslaget innebär att alla sändningar av kommersiella aktörer som använder sig av satellitupplänk i Sverige eller svensk satellitkapacitet för överföring av program till allmänheten i någon EES-stat omfattas av tillståndskravet och den därtill kopplade avgiften. Förslaget innebär inte ett skydd för de redan etablerade.

10.8.2 EU-rätten och internationell rätt

När det gäller förslagets förenlighet med EU-rätten och internationell rätt gör utredningen följande överväganden.

Yttrandefriheten är en av de rättigheter som omfattas av EU-stadgan och EKMR. Enligt EU-stadgans artikel 52.1 får rättigheten inskränkas genom lag, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast om det är nödvändigt och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. I allt väsentligt gäller det samma för inskränkningar av yttrandefriheten enligt artikel 10.2 EKMR (se avsnitt 5.3 och 5.4.2). Vad som anförts ovan om att förslagen är förenliga med regeringsformen innebär enligt utredningens bedömning att de även är förenliga med EU-stadgan och EKMR.

När det gäller AV-direktivet reglerar det inte medlemsstaternas system för tillståndsgivning och tillåter att mer strikta regler införs för leverantörer av audiovisuella medietjänster under statens egen jurisdiktion (se avsnitt 5.4.4). Utredningens förslag innebär att det införs en tillståndsplikt för satellitsändningar även för leverantörer av audiovisuella medietjänster under en annan EES-stats jurisdiktion, men varken programrelaterade regler eller tillståndsvillkor eller den nya återkallelsegrunden avseende yttrandefrihetsbrott ska gälla för sådana leverantörer. Förslagen bedöms därmed vara förenliga med AV-direktivet.

Förslagen innebär inte att det blir svårare för leverantörer av audiovisuella medietjänster under andra EES-staters jurisdiktioner att utöva verksamhet i Sverige jämfört med svenska leverantörer. Avgifterna för tillstånd bör vara desamma oavsett under vilken jurisdiktion leverantören av medietjänsten står. Införandet av tillståndsplikt för satellitsändningar och de nya återkallelsegrunderna är proportionerliga åtgärder för att uppnå ett starkare skydd för Sveriges säkerhet. Förslagen bedöms vara förenliga med de EU-rättsliga principerna om likabehandling, proportionalitet och etableringsfrihet.

10.9 Övriga förslag och bedömningar

10.9.1 Sändningsavgift vid återkallelse på grund av yttrandefrihetsbrott

Förslag: En tillståndshavare ska inte ha rätt att återfå någon del av den sändningsavgift som har betalats, om ett tillstånd att sända analog kommersiell radio återkallas av domstol.

Enligt 13 kap. 20 § RTL gäller att den som har tillstånd att sända analog kommersiell radio inte har rätt att återfå någon del av den sändningsavgift som har betalats vid överlåtelse av tillstånd. Det samma gäller om tillståndet återkallas, antingen på begäran av tillståndshavaren eller av Myndigheten för press, radio och tv, eller om tillståndet upphör att gälla till följd av att tillståndshavaren försätts i konkurs, träder i likvidation eller avlider.

I Regeringskansliets (Kulturdepartementet) promemoria Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ds 2022:20 s. 65 och 66) konstaterades att det av 13 kap. 20 § RTL inte framgår vad som gäller i fråga om återbetalning av sändningsavgift för analog kommersiell radio i de fall domstol beslutat om återkallelse av tillstånd. I promemorian föreslogs att bestämmelsen skulle ändras så att det uttryckligen framgår att sändningsavgift inte ska återbetalas bl.a. vid återkallelse av tillstånd på grund av yttrandefrihetsbrott.

Under remissbehandlingen av promemorian invände *Journalistförbundet* mot promemorians förslag i denna del och anförde att förslaget riskerar att få en hämmande effekt på mediebolagens vilja att publicera uppgifter.

Utredningen ansluter sig till vad som anføres i promemorian om att det inte framstår som att lagstiftarens avsikt har varit att återbetalning av sändningsavgift ska ske i fall där sändningstillstånd återkallas på grund av yttrandefrihetsbrott (prop. 2009/10:115 s. 226, 227 och 308, jfr 8 a § lagen [1992:72] om koncessionsavgift på televisionens och radions område). Det framstår inte heller som rimligt att sändningsavgift ska återbetalas vid återkallelse på grund av ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten, men däremot inte om tillståndet återkallas av Myndigheten

för press, radio och tv på grund av t.ex. väsentlig överträdelse av förbudet mot otillbörligt kommersiellt gynnande.

Utredningen föreslår i likhet med promemorian att det bör tydliggöras att återkallelse av tillstånd som beslutas av domstol medför att tillståndshavaren inte har rätt att återfå betalad sändningsavgift.

Utredningen anser att förtydligandet av bestämmelsen inte i sig utgör en inskränkning av yttrande- och informationsfriheterna. Förslaget är påkallat av allmän ordning och går enligt utredningens mening inte så långt att det utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

10.9.2 Sekretess

Sekretess för jurys svar på rättens frågor i mål enligt radio- och tv-lagen

Förslag: Sekretess ska gälla en jurys svar på frågor i mål enligt radio- och tv-lagen. Tystnadsplikten ska inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Absolut sekretess gäller i fråga om en jurys svar på frågan huruvida brott föreligger, innan svaret tillställts rätten, och för jurys överläggning (43 kap. 6 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Vad som gäller för jurys svar på frågor i mål enligt radio- och tv-lagen framgår dock inte av bestämmelsen.

I mål om återkallelse av tillstånd på grund av överträdelser av programrelaterade regler och villkor där överträdelser handlar om missbruk av yttrandefriheten och om utdömande av vite som förelagts av Justitiekanslern enligt 17 kap. 13 § RTL ska bestämmelserna för yttrandefrihetsmål tillämpas. Jurys prövning ska avse frågan om tillståndet ska återkallas respektive frågan om vitet ska dömas ut (19 kap. 3 och 5 §§ RTL).

I Regeringskansliets (Kulturdepartementet) promemoria Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ds 2022:20 s. 53 och 54) bedömdes att sekretessintresset när det gäller jurys överläggning och svar i fråga om brott är detsamma som i mål enligt radio- och tv-lagen. Det föreslogs därför att sekretess ska gälla även för en jurys svar på frågor i mål enligt radio- och tv-

lagen samt att tystnadsplikt ska inskränka rätten att meddela och offentliggöra sådana uppgifter.

TV4 Media AB invände mot promemorians förslag i denna del och anförde att sekretess i förhållande till beslut med anledning av radio- och tv-lagen är negativt.

Utredningen instämmer i promemorians bedömning och anser att sekretessbestämmelsen i 43 kap. 6 § andra stycket OSL bör ändras så att sekretess ska gälla även för juryns svar på frågor i mål enligt radio- och tv-lagen, innan svaret tillställts rätten.

Det behövs i övrigt inga särskilda bestämmelser om sekretess

Bedömning: Det behövs inga nya regler om överföring av sekretess eller sekretessbrytande regler.

Utredningens förslag innebär bl.a. att det i processer rörande vissa yttrandefrihetsbrott också kan bli aktuellt att ta ställning till frågor om återkallelse av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv och satellitradio. Mål om yttrandefrihetsbrott kan enligt hittillsvarande regler innefatta frågor om återkallelse av sändningstillstånd, när det gäller kommersiell radio och närradio. Återkallelse av tillstånd på grund av yttrandefrihetsbrott kan således redan i dag bli föremål för prövning.

Befintliga sekretessbestämmelser i 15 och 18 kap. OSL till skydd för rikets säkerhet och till skydd för intresset av att förebygga och beivra brott bedöms vara tillräckliga för att skydda känsliga uppgifter som kan förekomma i mål om yttrandefrihetsbrott. Den sekretess som följer av dessa sekretessbestämmelser hindrar inte att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter, se 10 kap. 24 § OSL. Därutöver gäller enligt 10 kap. 27 § OSL, den s.k. generalklausulen, att en uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som uppgiften ska skydda. Dessa två bestämmelser gäller inte undantagslöst för alla uppgifter (se t.ex. 15 kap. 1 a § OSL). Sekretess hindrar dock inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande

myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Av dessa skäl bedöms det inte finnas behov av någon särskild bestämmelse som bryter sekretessen i dessa fall.

En helt annan sak är att handläggning av yttrandefrihetsmål gällande yttrandefrihetsbrott som avser t.ex. Sveriges säkerhet kan utgöra sådan säkerhetskänslig verksamhet som enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) kräver att de som hanterar målet först genomgått en säkerhetsprövning.

Inte heller när det gäller utredningens förslag som gäller återkallelse av tillstånd på grund av överträdelser av regler eller villkor enligt radio- och tv-lagen är det fråga om att införa något nytt förfarande. I sådana mål och ärenden kan det inte väntas förekomma några hemliga eller särskilt känsliga uppgifter. Utredningens förslag bör sammanfattningsvis, utöver den föreslagna ändringen av 43 kap. 6 § OSL, inte föranleda några ytterligare bestämmelser om sekretess.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Den som vid ikraftträdandet påbörjat sådan sändningsverksamhet över satellit som kommer att omfattas av tillståndsplikt får fortsätta sin verksamhet utan tillstånd. Tillstånd måste dock sökas senast den 1 mars 2025. Verksamheten får efter tillståndsansökningen fortsätta till dess tillståndsmyndighetens beslut i ärendet fått laga kraft.

Det är angeläget att de förslag som läggs fram i betänkandet införs så snart som möjligt. Emellertid finns det ett behov av att ge främst Myndigheten för press, radio och tv, men också Post- och telestyrelsen, tid att anpassa sina respektive tillståndprocesser till de ändringar som utredningens förslag innebär. Därutöver behöver information om de nya reglerna, främst införandet av tillståndsplikt för satellitsändningar, nå ut till berörda aktörer. Utredningen föreslår därför att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

För leverantörer av medietjänster som sänder radio, tv och sökbar text-tv över satellit som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696) och som i dag inte är tillståndspliktiga enligt den lagen men som blir det enligt utredningens förslag, föreslår utredningen övergångsregler som innebär att leverantörerna ska kunna fortsätta sin verksamhet i avvaktan på att Myndigheten för press, radio och tv fattat beslut i fråga om tillstånd. Dessa leverantörer bör vara skyldiga att senast den 1 mars 2025 ansöka om tillstånd för att få fortsätta bedriva sändningsverksamheten. Påbörjad verksamhet utan tillstånd bör emellertid endast få fortsätta fram till dess att slutligt beslut i tillståndsärendet fått laga kraft. Leverantörerna i fråga bör i likhet

med övriga aktörer kunna ansöka om tillstånd från och med den dag då reglerna om tillståndsplikt träder i kraft.

Övergångsbestämmelserna ger leverantörerna god tid att ansöka om tillstånd samtidigt som myndigheterna – främst Myndigheten för press, radio och tv men även Post- och telestyrelsen – ges utrymme att anpassa sina verksamheter till de nya bestämmelserna.

Införandet av tillståndskrav för satellitsändningar i radio- och tv-lagen kommer medföra att radiotillstånd enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, LEK, för satellitupplänkar som ska användas för utsändningar som faller under radio- och tv-lagens tillståndskrav inte kan beviljas förrän det finns ett sändningstillstånd (se avsnitt 6.8). Detta gäller dock först från och med att de nya reglerna träder i kraft. Radiotillstånd som beviljats före det att tillståndsplikt införs i radio- och tv-lagen för satellitsändningar bör såldes inte efter ikraftträdandet bli ogiltiga som en följd av att utsändningarna omfattas av tillståndsplikt enligt den lagen. Radiotillstånd som avser sådana utsändningar kommer dock inte att kunna återkallas på grund av att radioanvändningen som sådan har orsakat skada eller kan antas orsaka skada för Sveriges säkerhet, i likhet med vad som i dag gäller för tillstånd att använda radiosändare för utsändningar som kräver tillstånd enligt radio- och tv-lagen (jfr 11 kap. 7 § tredje stycket 3 och 8 § tredje stycket LEK). Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte behövas i detta avseende.

12 Konsekvenser av förslagen

12.1 Inledning

En särskild utredare ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i en rad olika avseenden.

Enligt 14 § gäller att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt så ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredaren föreslå en finansiering.

I 15 § anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a §, förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Enligt 16 § anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

I utredningens direktiv anges att konsekvenser för den fria åsiktsbildningen samt konsekvenser för medieföretag som verkar eller avser att verka i Sverige ska redovisas särskilt.

12.2 Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

12.2.1 Alternativa lösningar

I avsnitt 10.2 överväger utredningen olika alternativ för att möjliggöra ingripanden med hänsyn till Sveriges säkerhet mot sändningar av radio, tv och sökbar text-tv som sänds över satellit samt sådana sändningar som det krävs tillstånd för av Myndigheten för press, radio och tv. Utredningen har därvid övervägt införandet av regler om sändningsförbud, ingripanderegler i AV-direktivets artikel 3, möjligheten att upphäva registreringar och en generellt gällande regel i radio- och tv-lagen (2010:696), RTL, som syftar till att sändningar ska bedrivas så att de inte orsakar fara för Sveriges säkerhet. Utredningen har sammanfattningsvis funnit att den förstärkning av skyddet för Sveriges säkerhet som dessa alternativ kan väntas medföra inte motiverar den inskränkning i yttrande- och informationsfriheterna som förslagen innebär.

12.2.2 Nollalternativet

Om utredningens förslag inte genomförs kommer det inte att vara möjligt för det allmänna att hindra fortsatt sändning av program över satellit som utgör allvarliga överträdelser av de regler som gäller för programmen eller som innefattar allvarliga yttrandefrihetsbrott. Inte heller kommer det vara möjligt att på grund av sådana allvarliga yttrandefrihetsbrott återkalla tillstånd för marksänd tv och sökbar text-tv.

Om väsentlig överträdelse av bestämmelsen i 5 kap. 14 § RTL inte införs som ny återkallelsegrund för de satellitsändningar av tv som omfattas av den bestämmelsen kommer möjligheterna att hindra fortsatt sändning av ett program från leverantörer av medietjänster med en svagare anknytning till Sverige och EES och som inte omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens ansvarsregler och därmed inte av återkallelsegrunden kopplad till yttrandefrihetsbrott, trots införandet av tillståndspflicht, att begränsas avsevärt. Det skulle utgöra en lucka i tillståndssystemet för aktörer utanför EES som vill använda sig av satellitupplänkar belägna i Sverige eller svensk satellitkapacitet för att sända enligt AV-direktivet otillåtet innehåll till andra EES-stater.

Möjligheten att hindra fortsatt sändning av program från dessa aktörer på grund av programinnehåll skulle då i princip kunna ske enbart vid allvarliga överträdelser av radio- och tv-lagens demokratibestämmelse eller bestämmelse om skydd av barn, vilket framstår som otillräckligt.

Om utredningens förslag att den vars tillstånd att sända över satellit återkallats kan hindras från att få ett nytt tillstånd under viss tid inte genomförs kommer aktörer vars tillstånd återkallats kunna ansöka om – och räkna med att få – ett nytt tillstånd. Utan en sådan regel riskerar tillståndssystemet att bli tandlöst.

12.3 Ekonomiska konsekvenser

12.3.1 Konsekvenser för det allmänna

Tillståndsplikt för satellitsändningar

Myndigheten för press, radio och tv

Förslaget att tillståndsplikt ska införas för satellitsändningar av program innebär att Myndigheten för press, radio och tv när det gäller dessa sändningar kommer behöva handlägga tillståndsärenden i stället för att utföra en registrering utifrån en anmälan. Leverantörer av medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion enligt artikel 2 i AV-direktivet som använder sig av en satellitupplänk belägen i Sverige eller svensk satellitkapacitet för sändningar som kan tas emot i någon EES-stat omfattas inte av den nuvarande skyldigheten att anmäla sig för registrering, men omfattas av den föreslagna tillståndsplikten. Eftersom tillstånden föreslås vara tidsbegränsade kommer det bli en återkommande arbetsuppgift.

Enligt vad utredningen har erfarit så finns det i nuläget i Sverige inte några upplänkar som används för satellitsändningar av program till allmänheten i någon EES-stat. Inför större evenemang i Sverige, t.ex. Eurovision eller större internationella sportevenemang, kan det dock antas finnas ett intresse för leverantörer av medietjänster från andra EES-stater att sända radio- eller tv-program från evenemanget i Sverige till sin hemstat, eventuellt genom en satellitupplänk belägen här. Det kan medföra att Myndigheten för press, radio och tv behöver

hantera ett visst antal tillståndsansökningar. Myndigheten kan vidare komma att behöva handlägga ärenden om överlåtelse av tillstånd.

De kostnadsökningar som införandet av tillståndskrav kan medföra när det gäller handläggningen av tillståndsansökningar och ansökningar om medgivande till överlåtelse av tillstånd bedöms emellertid inte bli omfattande och ska täckas av ansökningsavgiften.

Myndigheten för press, radio och tv är vidare den myndighet som prövar ärenden om återkallelse av tillstånd i andra fall än när återkallelse ska prövas av allmän domstol på talan av Justitiekanslern. Den föreslagna regleringen kan dock väntas leda till ytterst få tillkommande sådana ärenden för myndigheten.

Införandet av tillståndspflicht kan därutöver antas medföra att satellitsändningar förenas med tillståndsvillkor. Detta innebär ett utökat ansvar när det gäller tillsyn för Myndigheten för press, radio och tv (icke-programrelaterade villkor) samt för granskningsnämnden för radio och tv (programrelaterade villkor).

När det gäller granskning och tillsyn avseende satellitsändningar gäller radio- och tv-lagens generella regler om programinnehåll för de satellitsändningar som omfattas av lagen, med undantag för tv-sändningar över satellit av leverantörer som står under en annan EES-stats jurisdiktion. För granskningsnämnden för radio och tv är det således inte fråga om granskning av ytterligare sändningar, utan att det sändningsinnehåll som redan omfattas av nämndens granskning kan komma att prövas mot fler bestämmelser. Den ökade tillsyn som förslaget kan väntas medföra för Myndigheten för press, radio och tv när det gäller icke-programrelaterade villkor bedöms bli marginell.

Justitiekanslern och domstolarna

Införandet av tillståndspflicht för satellitsändningar av tv, sökbar text-tv och satellitradio innebär att allvarliga överträdelse av de programrelaterade regler och villkor som gäller för dessa kan leda till återkallelse av tillstånd. Mål om återkallelse på grund av överträdelse av programrelaterade regler och villkor, där överträdelsen handlar om missbruk av yttrandefriheten, ska på talan av Justitiekanslern prövas av allmän domstol. Som anges ovan prövas ärenden om återkallelse av tillstånd i övriga fall av Myndigheten för press, radio och tv. Myndig-

hetens beslut om återkallelse av tillstånd överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Återkallelse på grund av överträdelse av regler och villkor får bara ske om överträdelsen är väsentlig och om ingripandet inte i betraktande av skälen för åtgärden framstår som alltför ingripande. De föreslagna reglerna innebär inte att tröskeln för när ett tillstånd kan återkallas sänks. Mål om återkallelse av tillstånd på grund av sådana överträdelse är mycket sällsynta och den föreslagna regleringen kan i detta avseende väntas leda till ytterst få tillkommande mål. Hur betungande sådana ärenden kan väntas bli beror bl.a. på om tillståndshavaren befinner sig i Sverige eller utomlands. Det låga antalet mål som kan väntas tillkomma som en följd av förslagen i denna del innebär dock att förslagen inte bedöms leda till annat än marginella kostnadsökningar.

Post- och telestyrelsen

Enligt 3 kap. 6 § andra stycket lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, LEK, gäller att ett tillstånd att använda radiosändare för utsändningar som kräver tillstånd enligt någon annan lag (t.ex. radio- och tv-lagen) får beviljas endast om sådant tillstånd finns. I sådana fall gäller inte bestämmelsen i lagen om elektronisk kommunikation som innebär att Post- och telestyrelsen vid tillståndsprövningen ska beakta om det kan antas att radioanvändningen kommer orsaka skada för Sveriges säkerhet. Tillstånd enligt lagen om elektronisk kommunikation att använda radiosändare för utsändningar som kräver tillstånd enligt någon annan lag får inte förenas med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet (3 kap. 12 § LEK) och inte heller återkallas på grund av att radioanvändningen har orsakat skada för Sveriges säkerhet eller det kan antas att radioanvändningen kommer att orsaka sådan skada (11 kap. 7 § tredje stycket 3 och 8 § tredje stycket LEK).

Regleringen i lagen om elektronisk kommunikation innebär alltså att införandet av krav på tillstånd för satellitsändningar i radio- och tv-lagen medför att det i ärenden om tillstånd att använda radiosändare för sådana utsändningar inte ska göras någon prövning mot kriteriet som gäller Sveriges säkerhet. Inte heller får det meddelas tillståndsvillkor för radioanvändningen som gäller Sveriges säkerhet

och ett sådant tillstånd kan inte återkallas på grund av att radioanvändningen orsakat skada eller kan antas orsaka skada för Sveriges säkerhet.

Införandet av tillståndsplikt för satellitsändningar enligt radio- och tv-lagen kommer alltså att påverka Post- och telestyrelsens handläggning av tillstånd att använda radiosändare för utsändningar som omfattas av tillståndsplikten. Post- och telestyrelsen kommer i sådana ärenden att behöva säkerställa att det finns ett tillstånd enligt radio- och tv-lagen, om sådant krävs för utsändningen.

När det gäller Post- och telestyrelsens prövning i tillståndsärenden av om det kan antas att radioanvändningen kommer orsaka skada för Sveriges säkerhet ska det framhållas att den avser radioanvändningen som sådan, inte det innehåll som överförs (prop. 2019/20:15 s. 44 och 45). Detsamma gäller vid prövning av frågan om ett beviljat radio-tillstånd ska återkallas eller tillståndsvillkor ändras på grund av att radioanvändningen har orsakat skada för Sveriges säkerhet eller det kan antas att radioanvändningen kommer att orsaka sådan skada (11 kap. 7 § tredje stycket 6 LEK). Innehållstjänster är nämligen undantagna från tillämpningsområdet för lagen om elektronisk kommunikation (se 1 kap. 4 § och prop. 2021/22:136 s. 401 och 402).

Införandet av tillstånd för satellitsändningar i radio- och tv-lagen kommer alltså påverka Post- och telestyrelsens handläggning av tillstånd att använda radiosändare för utsändningar av sådana satellit-sändningar. Utredningen bedömer emellertid att det inte bör medföra annat än marginella kostnadsökningar för Post- och telestyrelsen.

Återkallelse vid väsentlig överträdelse av 5 kap. 14 § RTL

Förslaget att väsentliga överträdelser av 5 kap. 14 § RTL ska kunna leda till återkallelse av ett tillstånd innebär att Justitiekanslern kan väcka talan om detta vid allmän domstol. Bestämmelsen gäller inte för leverantörer av audiovisuella medietjänster som är etablerade i någon EES-stat. Handläggningen av sådana återkallelsemål kan därmed väntas ta mer resurser i anspråk jämfört med fall där tillståndshavaren är etablerad i Sverige.

Justitiekanslern har emellertid hittills inte ingripit mot någon leverantör av audiovisuella medietjänster med tillämpning av 5 kap. 14 § RTL. Att bestämmelsen ska kunna utgöra grund för återkallelse av

tillstånd syftar inte till att utöka bestämmelsens tillämpningsområde, utan i stället till att särskilt allvarliga överträdelse av bestämmelsen ska kunna leda till mer ingripande följder. Förslaget kan därmed väntas leda till ytterst få tillkommande ärenden. Det bedöms därför inte leda till annat än marginellt ökad arbetsbelastning för Justitiekanslern och domstolarna.

Återkallelse på grund av yttrandefrihetsbrott

Reglerna om att vissa yttrandefrihetsbrott ska kunna utgöra grund för återkallelse av tillstånd för tv, sökbar text-tv och satellitradio kommer att aktualiseras i yttrandefrihetsmål.

Justitiekanslern kommer vid hanteringen av förundersökning och åtal avseende dessa yttrandefrihetsbrott att behöva beakta även frågan om återkallelse av tillstånd ska lyftas inom ramen för yttrandefrihetsmålet. På motsvarande sätt kommer den domstol som ska döma i målet behöva ta ställning till denna fråga i fall där ett sådant yrkande har framställts. Frågan om återkallelse av tillstånd kan som huvudregel väntas beröra någon annan än den individ som står åtalad för yttrandefrihetsbrott och kan väntas medföra att såväl den föregående förundersökningen som domstolens handläggning blir något mer omfattande.

De föreslagna reglerna gäller inte för leverantörer av tv-sändningar som står under en annan EES-stats jurisdiktion, men tillståndshavaren kan vara en fysisk eller juridisk person som inte är etablerad i Sverige. När det gäller satellitsändningar krävs för att återkallelsegrunden ska vara tillämplig att det är fråga om sändningar av program över satellit som omfattas både av yttrandefrihetsgrundlagens regler om yttrandefrihetsbrott och av de föreslagna tillståndsreglerna i radio- och tv-lagen. För andra än svenska programbolag krävs därför inte bara att sändningen utgår eller ska anses utgå från Sverige, utan också att de sända programmen är avsedda att tas emot här. Utredningen bedömer att bestämmelsen mycket sällan kommer att aktualiseras för andra aktörer än sådana som har en stark anknytning till Sverige.

Den avgränsning som utredningen gjort i fråga om vilka yttrandefrihetsbrott som kan utgöra grund för återkallelse av tillstånd kan antas innebära att dessa frågor kommer att aktualiseras mycket sällan.

Slutsats

Utredningens förslag innebär en ökad arbetsbelastning för Myndigheten för press, radio och tv, granskningsnämnden för radio och tv, Justitiekanslern och domstolarna. När det gäller Myndigheten för press, radio och tv bör kostnader för den ökade arbetsbelastningen täckas av ansökningsavgiften för satellitsändningar. I övrigt bedöms förslagen bidra till enbart marginella kostnadsökningar som bör rymmas inom befintliga anslag.

12.3.2 Konsekvenser för enskilda och företag

Tillståndsplikt för satellitsändningar

I Myndigheten för press, radio och tv:s register återfinns för närvarande 71 radio- och tv-programtjänster som förmedlas genom satellitsändning. Två programbolag tillhandahåller 46 av dessa program (Viaplay Group Sweden AB, 34 programtjänster, och TV4 Aktiebolag, 12 programtjänster). Övriga programbolag i registret tillhandahåller en till tre programtjänster vardera.

Utredningens förslag innebär att dessa aktörer kommer behöva ansöka om ett tillstånd för varje programtjänst för att fortsatt få bedriva sin sändningsverksamhet. Även leverantörer av audiovisuella medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion enligt artikel 2 i AV-direktivet och som använder sig av en satellitupplänk belägen i Sverige eller svensk satellitkapacitet för sändningar som kan tas emot i någon EES-stat kommer att behöva ansöka om sändningstillstånd. För dessa aktörer innebär förslaget dels en tillkommande administrativ börda i form av att de behöver ansöka om tillstånd, dels en ekonomisk kostnad i form av ansökningsavgiften.

Utredningen utgår från att avgiften kommer att vara avsevärt lägre än vad som gäller för tillstånd i marknätet för tv, vilket i dag är 45 000 kronor. Jämfört med kostnaderna för att producera eller köpa in programinnehåll samt kostnaderna för att införskaffa eller få använda den satellitutrustning som behövs för distribution av programmen torde avgiften emellertid utgöra en i sammanhanget begränsad kostnad, särskilt med beaktande av att ett tillstånd föreslås gälla i åtta år.

När det gäller den tillkommande administrativa bördan i form av kravet av att ansöka om tillstånd utgår utredningen ifrån att Myndigheten för press, radio och tv kommer att bemyndigas att meddela föreskrifter om verkställigheten av bestämmelserna om ansökningsförfarandet. Utredningen utgår vidare från att det liksom för övriga tillstånd från myndigheten kommer vara möjligt att ansöka om tillstånd genom en e-tjänst. Slutligen ska framhållas att myndigheten har en serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (2017:900) som bl.a. omfattar upplysningar om hur man gör en ansökan. Mot denna bakgrund anser utredningen att den administrativa börda som förslaget innebär för de berörda leverantörerna av medietjänster kommer att vara begränsad.

Återkallelse av sändningstillstånd

Att ett sändningstillstånd återkallas innebär ett stort ingrepp i sändningsverksamheten för en leverantör av medietjänster och utgör en inskränkning av yttrandefriheten. Den verksamhetsutövare vars sändningstillstånd återkallas kan drabbas av kännbara ekonomiska konsekvenser. För kommersiella verksamheter upphör en grundläggande förutsättning för verksamheten.

Utredningen föreslår att vissa yttrandefrihetsbrott, om de anses utgöra ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten, ska kunna utgöra grund för återkallelse av tillstånd för satellitradio, tv och sökbar text-tv.

Införandet av tillståndsplikt för program som sänds över satellit innebär att leverantörerna av programmen kan behöva förhålla sig till tillståndsvillkor, låt vara att det beträffande programrelaterade villkor enbart är fråga om sådana som leverantören har godkänt. I övrigt gäller liksom tidigare de generella reglerna för programverksamheten. Väsentliga överträdelser av regler eller villkor kommer dock att kunna leda till återkallelse av tillståndet.

Med undantag för tillståndsvillkor har verksamhetsutövarna som i dag bedriver verksamhet, med undantag för leverantörer av tv-sändningar som står under en annan EES-stats jurisdiktion, alltså att förhålla sig till de generella reglerna för programverksamheten och kan antas ha god kännedom om dessas innebörd.

De förslagna reglerna innebär att återkallelsereglerna inom ramen för olika slags etersändningar blir mer teknikneutrala. Därmed blir

förutsättningarna för verksamheternas bedrivande mer enhetliga. Det ska vidare framhållas att återkallelse av ett sändningstillstånd inte påverkar annan eventuell verksamhet som leverantören bedriver, t.ex. sändningar av program genom tråd.

Utredningen har också föreslagit att innehavare av sändningstillstånd för analog kommersiell radio inte ska ha rätt att återfå någon del av den sändningsavgift som har betalats om tillståndet återkallas på grund av yttrandefrihetsbrott. När tillstånd meddelades för analog kommersiell radio under 2017 uppgick de totala sändningsavgifterna till drygt 1,3 miljarder kronor varav drygt 916 miljoner kronor avsåg avgifter för de tre nationella tillstånden. Ett sändningstillstånd gäller i åtta år. Återkallas ett tillstånd i början på tillståndsperioden blir konsekvenserna av att avgiften inte betalas tillbaka större för tillståndshavaren än om tillståndet återkallas nära tillståndsperiodens slut.

Leverantörer av medietjänster etablerade utanför EES som har tillstånd att sända tv-program över satellit till någon annan EES-stat än Sverige genom satellitupplänk belägen i Sverige eller svensk satellitkapacitet kommer behöva förhålla sig till att en väsentlig överträdelse av 5 kap. 14 § RTL kan leda till återkallelse av sändningstillstånd. Utredningens förslag i denna del kan sägas innebära att det gäller en lägre tröskel för återkallelse av tillstånd för dessa aktörer jämfört med aktörer etablerade i Sverige såvitt avser vilka straffbara gärningar som kan leda till återkallelse av tillstånd. Reglerna har dock sin grund i AV-direktivet. Regler med motsvarande förbud som kan leda till olika ingripanden, t.ex. sändningsförbud, finns i flertalet EES-stater. Det kan antas att verksamhetsutövare utanför EES som avser verka inom EES har kännedom om AV-direktivets regler.

När det gäller leverantörer av audiovisuella medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion innebär förslagen att det kommer vara möjligt att på grund av allvarliga överträdelser av icke-programrelaterade villkor återkalla tillstånd att sända över satellit. Eftersom återkallelse av tillstånd i princip ska ske först efter det att andra ingripande åtgärder vidtagits kan det antas att leverantörers eventuella brister i förhållande till tekniska villkor endast i undantagsfall kommer att leda till att tillstånd återkallas.

Konsekvenser för medieföretag som verkar eller avser att verka i Sverige

Utredningen anser att de föreslagna reglerna om tillstånd och utökade möjligheter att återkalla sändningstillstånd inte generellt kan betraktas som strängare eller mer komplicerade jämfört med andra EES-staters bestämmelser. Det framstår därför inte som sannolikt att ett medieföretag skulle välja att inte etablera sig i Sverige eller byta etableringsland på grund av utredningens förslag.

Som har nämnts ovan utgår utredningen från att ansökningsavgiften för tillstånd att sända över satellit kommer att vara avsevärt lägre än vad som gäller för ansökan om tillstånd att sända tv i marknätet. Mot den bakgrunden och med beaktande av de övriga kostnader som sändning av medietjänster över satellit är förenade med, bedömer utredningen att avgiften inte kan väntas få någon större inverkan när det gäller medieföretags överväganden beträffande Sverige som potentiellt etableringsland.

12.4 Konsekvenser för den fria åsiktsbildningen

Tillståndsplikt för satellitsändningar

Införandet av tillståndsplikt för satellitsändningar av radio, tv och sökbar text-tv innebär att det i princip införs ett förbud mot sådana sändningar. Sändningar utan tillstånd blir otillåtna och den som vill sända måste genomgå en tillståndsprocess. Det införs således en högre tröskel för de leverantörer av medietjänster som bedriver eller vill bedriva sådan verksamhet, vilket kan ha en avhållande effekt som kan uppfattas som negativ för den fria åsiktsbildningen.

Det tillståndsförfarande som utredningen föreslår ställer högre krav på verksamhetsutövaren jämfört med nuvarande anmälningsplikt, men är samtidigt betydligt mindre omfattande än vad som gäller för t.ex. marksänd tv. Myndigheten för press, radio och tv har e-tjänster för ansökan om sådana tillstånd och tillhandahåller såväl ansökningsblanketter som vägledning på sin hemsida. Utredningen utgår från att motsvarande stöd kommer att finnas när det gäller tillstånd för satellitsändningar. Mot den bakgrunden bedöms den ökade administrativa börda som tillståndsplikten innebär inte verka av-

hållande för aktörer i sådan utsträckning att det kan anses utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Återkallelse av sändningstillstånd

De föreslagna reglerna innebär inte att det kommer vara möjligt att återkalla tillstånd på grund av programinnehållet när det gäller leverantörer av medietjänster etablerade i någon annan EES-stat. Det kan dock inte uteslutas att de föreslagna reglerna riskerar att få en viss avhållande effekt för leverantörer av medietjänster som är etablerade i Sverige när det gäller vilket material som publiceras. Genom att de nya reglerna knyter an till redan befintliga regelverk är dock utredningens bedömning att denna avhållande effekt inte kan väntas bli annat än marginell. Denna begränsade negativa effekt för den fria åsiktsbildningen får godtas med hänsyn till syftet att skydda Sveriges säkerhet.

När det gäller leverantörer som inte är etablerade inom EES men som sänder tv via satellit till andra EES-stater innebär förslagen, som har framgått ovan, att det i fråga om vilka straffbara gärningar som kan leda till återkallelse av tillstånd kommer att gälla en lägre tröskel jämfört med andra aktörer. Regeln är dock inte tillämplig för sändningar som är avsedda att tas emot i Sverige. Mot den bakgrunden anser utredningen att förslaget inte kan anses medföra någon negativ påverkan på den fria åsiktsbildningen här i landet.

12.5 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män och inte heller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningens förslag bedöms vara i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till den europeiska unionen.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden

3 kap.

2 a §

För innehavare av tillstånd till sådana sändningar som anges i 4 kap. 2 § andra stycket radio- och tv-lagen (2010:696) gäller 1 och 2 §§ i den utsträckning som följer av 11 §.

Paragrafen, som är ny, innebär att tillämpningsområdet för 3 kap. 1 och 2 §§ lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagens områden, tillämpningslagen, inte utvidgas genom att tillståndsplikt införs för satellitsändningar av tv-program.

Bestämmelserna i 3 kap. 1 och 2 §§ tillämpningslagen gäller för sändningar med tillstånd av regeringen samt sändningar av tv-program med tillstånd för Myndigheten för press, radio och tv som meddelats för en längre tid än två veckor. I bestämmelserna anges hur uppgift om vem som är utgivare för ett program ska hållas tillgänglig och formerna för beslut om att var och en som framträder i program som direktsänds själv ska svara för yttrandefrihetsbrott som han eller hon begår.

Enligt hittillsvarande regler är satellitsändningar av tv och sökbar text-tv inte tillståndspliktiga. Enligt 3 kap. 11 § tillämpningslagen gäller emellertid 3 kap. 1 och 2 §§ i samma lag även för program som förmedlas genom satellitsändningar som utgår från Sverige, men inte för program som sänds av andra än svenska programföretag och inte är avsedda att tas emot i Sverige. För de senare programmen tillämpas

inte några andra föreskrifter i yttrandefrihetsgrundlagen än 1 kap. 10–13 §§, dvs. grundlagens regler om förbud mot censur och andra hindrande åtgärder. Detta ska gälla även efter det att tillstånd införs för satellitsändningar.

3 §

Varje sammanslutning som avser att sända ljudradio med stöd av 12 kap. radio- och tv-lagen (2010:696) ska utse en utgivare för programverksamheten. Detsamma gäller innehavare av tillstånd till sådana sändningar som anges i 4 kap. 13 § första stycket och 11 kap. 1 § fjärde stycket radio- och tv-lagen samt innehavare av tillstånd enligt 13 kap. samma lag. Sammanslutningen eller tillståndshavaren ska *anmäla vem som är utgivare till Myndigheten för press, radio och tv*.

Om den som är utsedd till utgivare inte längre är behörig eller hans eller hennes uppdrag upphör, ska sammanslutningen eller tillståndshavaren omedelbart utse en ny utgivare. *Denna ska anmälas så som föreskrivs i första stycket.*

För innehavare av tillstånd till sådana sändningar som anges i 4 kap. 2 § andra stycket radio- och tv-lagen som gäller under en begränsad tid om högst två veckor och för innehavare av tillstånd till sådana sändningar som anges i 11 kap. 1 § tredje stycket samma lag gäller vad som föreskrivs i 11 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten att utse utgivare för programverksamheten för innehavare av tillstånd att sända närradio eller kommersiell radio samt innehavare av sändningstillstånd avseende tv, sökbar text-tv och ljudradio som gäller under en begränsad tid om högst två veckor.

I *första stycket* ändras hänvisningarna till 4 kap. 13 § och 11 kap. 1 § radio- och tv-lagen som en följd av ändringar i de bestämmelserna. Ändringarna innebär att första stycket inte reglerar vad som gäller för innehavare av tillstånd till satellitsändningar av tv, sökbar text-tv eller ljudradio. Ändringen av stycket är i övrigt redaktionell.

Ändringen i *andra stycket* är redaktionell.

Det *tredje stycket*, som är nytt, innebär att skyldigheten att bl.a. utse utgivare för programverksamheten för innehavare av tillstånd att över satellit sända tv och sökbar text-tv under en begränsad tid om högst två veckor och tillstånd att sända ljudradio över satellit även fortsättningsvis regleras i 3 kap. 11 § tillämpningslagen. För

innebörden av den bestämmelsen, se kommentaren till 3 kap. 2 a § tillämpningslagen.

13.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

43 kap.

6 §

Sekretess gäller hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om

1. innehållet i en ännu inte meddelad dom eller i ett annat ännu inte meddelat beslut, och

2. vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut.

Vad som föreskrivs i första stycket om sekretess för innehållet i en dom eller ett beslut och för vad som har förekommit vid en överläggning inom stängda dörrar gäller också i fråga om en jurys *överläggning och juryns svar på frågan om brott har begåtts och på frågor i mål enligt radio- och tv-lagen (2010:696)*.

Paragrafens första stycke innehåller bestämmelser om absolut sekretess för uppgifter som förekommer hos en domstol under slutet överläggning till dom eller beslut och i övrigt under arbetet med domens eller beslutets utformning. Övervägandena finns i avsnitt 10.9.2.

Andra stycket ändras så att sekretessen enligt första stycket ska gälla för en jurys svar på frågor i mål enligt radio- och tv-lagen. Det gäller svaren på frågor om ett sändningstillstånd ska återkallas eller om vite ska dömas ut (19 kap. 3 och 5 §§ radio- och tv-lagen).

Av 43 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen framgår att sekretessen enligt 43 kap. 6 § samma lag begränsar rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

13.3 Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

1 kap.

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv videodelningsplattformar, ljudradiosändningar och beställradio enligt följande.

Övergripande bestämmelser

- Lagens innehåll och tillämpningsområde (1 kap.)
- Information och registrering (2 kap.)
- Definitioner (3 kap.)

Tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv och videodelningsplattformar

- Krav på tillstånd (4 kap.)
- Innehållet i tv-sändningar, beställ-tv och sökbar text-tv (5 kap.)
- Produktplacering (6 kap.)
- Sponsring (7 kap.)
- Reklam och andra annonser m.m. (8 kap.)
- Vidaresändningar i kabelnät (9 kap.)
- Videodelningsplattformar (9 a kap.)

Ljudradiosändningar och beställradio

- Krav på tillstånd (10 kap.)
- Tillstånd att sända annan ljudradio än närradio och kommersiell radio (11 kap.)
- Tillstånd att sända närradio (12 kap.)
- Tillstånd att sända kommersiell radio (13 kap.)
- Innehållet i ljudradiosändningar och beställradio (14 kap.)
- Reklam, andra annonser och sponsring (15 kap.)

Gemensamma bestämmelser

- Granskning och tillsyn (16 kap.)
- Straff, särskild avgift och vite (17 kap.)
- Återkallelse och ändring av tillstånd (18 kap.)
- Handläggningen av mål om återkallelse, ändring, särskild avgift och vite (19 kap.)
- Överklagande (20 kap.)

I paragrafen redovisas radio- och tv-lagens innehåll och disposition. Ändringarna är en följd av att rubrikerna till 18 och 19 kap. fått ändrade lydelse.

3 §

Lagen tillämpas på tv-sändningar och beställ-tv som kan tas emot i någon stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-stat), om leverantören av medietjänsten.

1. är etablerad i Sverige enligt artikel 2.3 i AV-direktivet, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av AV-direktivet mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden,

2. varken uppfyller kriteriet under 1 eller är etablerad i någon annan EES-stat men använder sig av en satellitupplänk belägen i Sverige,

3. inte uppfyller något av kriterierna under 1 och 2 men använder sig av en satellitkapacitet som tillhör Sverige, eller

4. inte uppfyller något av kriterierna under 1, 2 och 3 men är etablerad i Sverige enligt artiklarna 49–54 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt.

Utöver det som föreskrivs i första stycket gäller 2 kap. 3 §, 4 kap. 1–7 §§, 9 § 1–3, 6–9 och 16 och 11–17 §§, 5 kap. 13 § och, *med undantag för 18 kap. 2 § andra stycket*, 16–20 kap. även den som står under en annan EES-stats jurisdiktion enligt artikel 2 i AV-direktivet, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2018/1808.

I paragrafen regleras radio- och tv-lagens tillämplighet på tv-sändningar och beställ-tv. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.2 och 10.3.4.

Paragrafens *andra stycke*, som reglerar i vilken utsträckning lagen tillämpas på leverantörer av audiovisuella medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion enligt artikel 2 i AV-direktivet, ändras för att den nya bestämmelsen i 18 kap. 2 § andra stycket, om återkallelse av tillstånd på grund av vissa yttrandefrihetsbrott, inte ska gälla för dessa leverantörer. Tillståndsplikt för tv-sändningar över satellit ska dock gälla även för dessa leverantörer, se 4 kap. 2 § och kommentaren till den paragrafen, men inte programrelaterade regler eller villkor.

Satellitradio

5 §

Lagen gäller för *satellitradio* som kan tas emot i Sverige, om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet.

I paragrafen regleras vilka ljudradiosändningar över satellit som radio- och tv-lagen gäller för. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.2.

Paragrafen ändras som en följd av att det i 3 kap. 1 § införs en definition för satellitradio. Satellitradio definieras som ljudradiosändningar över satellit. Med hemvist avses detsamma som enligt 10 kap. rättegångsbalken. Tidigare förarbeten, se prop. 1995/96:160 s. 156.

Vissa sändningar av sökbar text-tv över satellit

5 a §

Lagen gäller för sökbar text-tv över satellit som inte åtföljer en tv-sändning och som kan tas emot i Sverige, om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet.

Paragrafen, som är ny, reglerar radio- och tv-lagens tillämplighet för sökbar text-tv över satellit som inte åtföljer en tv-sändning. Definitionen för sökbar text-tv återfinns i 3 kap. 1 § 21. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.2.

För att svensk jurisdiktion ska föreligga krävs det att sändningen kan tas emot i Sverige, och därutöver antingen att den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller att sändningen till satellit sker från en sändare här i landet. Med hemvist avses detsamma som enligt 10 kap. rättegångsbalken.

2 kap.

1 §

En leverantör av medietjänster ska tillhandahålla information enligt andra stycket, om leverantören

1. sänder tv eller sökbar text-tv,
2. sänder kommersiell radio,

3. sänder satellitradio,
4. sänder ljudradio där inget tillstånd krävs,
5. sänder ljudradio där regeringen meddelar tillstånd,
6. tillhandahåller beställ-tv, eller
7. tillhandahåller beställradio som finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Leverantören ska se till att mottagare av dess tjänster alltid och på ett enkelt sätt har tillgång till

1. namnet på leverantören,
2. den geografiska adress där leverantören är etablerad,
3. kontaktuppgifter, däribland leverantörens e-postadress och webbplats,
4. uppgifter om behörig tillsynsmyndighet, och
5. uppgifter om vem som är leverantörens ägare och om leverantörens ägarstruktur samt, i förekommande fall, ägarens organisationsnummer.

För leverantörer av beställ-tv och leverantörer av beställradio som finansieras med public service-avgift enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst gäller även 8 § lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster.

I paragrafen regleras vilken information angivna leverantörer av medietjänster ska tillhandahålla. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.6.

Första stycket *punkten 3*, som är ny, innebär att informationsplikten enligt bestämmelsen gäller för leverantörer av satellitradio även efter det att tillståndsplikt införs för sådana sändningar. För definitionen av satellitradio, se 3 kap. 1 § och kommentaren till den paragrafen.

3 kap.

1 §

I denna lag avses med

1. *annonser*: reklam och andra meddelanden som utan att vara reklam sänds på uppdrag av någon annan och som har till syfte att främja en sak eller en idé;

2. *annonsering med delad skärm*: sändning av en annons samtidigt med en annan sändning;

3. *användargenererad video*: en uppsättning rörliga bilder med eller utan ljud som utgör ett enskilt inslag som skapats av en användare och laddats upp på en videodelningsplattform av samma eller någon annan användare;

4. audiovisuellt kommersiellt meddelande: produktplacering, sponsring, reklam, försäljningsprogram eller liknande som åtföljer eller ingår i en användargenererad video eller ett tv-program;

5. beställradio: en tjänst där en leverantör av medietjänster i informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahåller allmänheten ljudradio-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät

- a) på begäran av användaren,
- b) vid en tidpunkt som användaren väljer, och
- c) från en katalog med program som leverantören har valt ut;

6. beställ-tv: en tjänst där en leverantör av medietjänster i informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahåller allmänheten tv-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät

- a) på begäran av användaren,
- b) vid en tidpunkt som användaren väljer, och
- c) från en katalog med program som leverantören har valt ut;

7. försäljningsprogram: program där mottagare av programmet erbjuds att beställa varor och tjänster;

8. kommersiell radio: tillståndspliktiga ljudradiosändningar som

a) inte kräver tillstånd av regeringen,
b) inte endast får äga rum under en begränsad tid enligt 11 kap. 1 § fjärde stycket, eller

c) inte är närradio eller satellitradio;

9. leverantör av medietjänster: den som

a) har det redaktionella ansvaret för valet av innehåll i en ljudradio- eller tv-sändning, beställradio, beställ-tv eller sökbar text-tv, och

b) avgör hur innehållet struktureras;

10. leverantör av videodelningsplattform: den som tillhandahåller en videodelningsplattform;

11. ljudradiosändning: en sändning av ljudradioprogram med hjälp av elektroniska kommunikationsnät som

- a) en leverantör av medietjänster tillhandahåller,
- b) är riktad till allmänheten, och
- c) är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel;

12. närradio: lokala ljudradiosändningar för föreningslivet och registrerade trossamfund;

13. närradioförening: en sammanslutning av flera tillståndshavare i ett sändningsområde för gemensamma närradioändamål;

14. produktplacering: förekomsten i ett program eller i en användargenererad video av en vara, en tjänst eller ett varumärke, om detta sker i marknadsföringssyfte och mot betalning eller liknande ersättning till leverantören av medietjänsten eller videodelningsplattformen, eller till den som skapat eller laddat upp en användargenererad video på en videodelnings-

plattform, dock inte när varan eller tjänsten är av obetydligt värde och har tillhandahållits gratis;

15. *programföretag*: en leverantör av medietjänster som tillhandahåller ljudradiosändningar, tv-sändningar eller sökbar text-tv;

16. *programtjänst*: ett samlat utbud av ljudradio- eller tv-program eller sökbar text-tv som sänds under en gemensam beteckning;

17. *reklam*: varje form av meddelande

a) som sänds antingen mot betalning eller liknande ersättning eller som utgör egenreklam, och

b) som syftar till att i näringsverksamhet marknadsföra varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen eller andra nyttigheter;

18. *satellitradio*: ljudradiosändningar över satellit;

19. *sponsring*: bidrag som någon som inte tillhandahåller eller producerar ljudradio, beställradio, tv-sändning, beställ-tv, sökbar text-tv, videodelningsplattform eller användargenererad video ger för att finansiera dessa tjänster, program eller videor i syfte att främja bidragsgivarens namn, varumärke, anseende, verksamhet, produkt eller intresse;

20. *sändning som är riktad till allmänheten*: en sändning som samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den;

21. *sökbar text-tv*: en sändning via elektroniska kommunikationsnät som huvudsakligen består av text, grafik eller stillbilder, med eller utan ljud, som

a) en leverantör av medietjänster tillhandahåller,

b) är riktad till allmänheten,

c) är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel, och

d) låter användaren själv välja vilken del av innehållet som han eller hon vill ta del av och vid vilken tidpunkt det ska ske;

22. *tv-program*: program som huvudsakligen består av rörliga bilder med eller utan ljud som ingår i tv-sändning eller i beställ-tv;

23. *tv-sändning*: en sändning av eller att sända tv-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät där sändningen

a) tillhandahålls av en leverantör av medietjänster,

b) är riktad till allmänheten, och

c) är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel;

24. *videodelningsplattform*: en tjänst där tjänsten eller en väsentlig funktion i den som huvudsakligt syfte har att, med hjälp av elektroniska kommunikationsnät i informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahålla allmänheten användargenererade videor eller tv-program som leverantören av tjänsten organiserar men inte har redaktionellt ansvar för;

25. *virtuell annonsering*: sändning av meddelanden som på elektronisk väg fogas in i tv-bilden på fasta föremål, som normalt används för annonser, eller på marken där annonser kan placeras ut fysiskt.

Paragrafen innehåller definitioner av begrepp i radio- och tv-lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.2.

I den nya *punkten 18* definieras satellitradio. Satellitradio är ljudradiosändningar över satellit. Radio- och tv-lagen gäller för sådana sändningar om de kan tas emot i Sverige, och om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet, se 1 kap. 5 § och kommentaren till den paragrafen.

En ljudradiosändning är en sändning av ljudradioprogram med hjälp av elektroniska kommunikationsnät som en leverantör av medietjänster tillhandahåller, är riktad till allmänheten och är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel (3 kap. 1 § 11).

En sändning är riktad till allmänheten om den samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den. Den mottagande kan ta del av innehållet i sändningen i samma ögonblick som den äger rum. Den enda åtgärd som den mottagande normalt behöver vidta är att slå på mottagarapparaten. Om det t.ex. är fråga om kommunikation inom slutna grupper är sändningen inte riktad till allmänheten. Det är inte heller fråga om en sändning riktad till allmänheten vid överföringar mellan programföretag av program som är avsedda att ingå i programföretagets sändningar, efter ett självständigt beslut av dem som ansvarar för sändningsverksamheten inom programföretaget. När det gäller satellitsändningar saknar det dock betydelse om sändningen över satellit sker i flera led, t.ex. genom att programmet först transporteras över satellit till en sändarstation varifrån det automatiskt – utan självständigt beslut – sänds upp till den satellit från vilken sändningen utgår till allmänheten. Sändningen från satelliten måste emellertid vara avsedd att tas emot av allmänheten antingen direkt eller efter samtidig och oförändrad vidareändning (prop. 1992/93:75 s. 24, 25, 46 och 47).

Genom tillägg i *punkten 8* klargörs att satellitradio inte utgör kommersiell radio, som regleras särskilt i 13 kap. Därutöver justeras en hänvisning till följd av ändringar i 11 kap. 1 §.

4 kap.

1 §

Regeringen beslutar vilket sändningsutrymme som i olika delar av landet får upplåtas för sådana tv-sändningar liksom sökbar text-tv som kräver tillstånd enligt 2 § första stycket.

Av paragrafen följer att regeringen beslutar hur stort sändningsutrymme som får användas för tv-sändningar i marknätet i olika delar av landet. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.6.

Bestämmelsen ändras med anledning av införandet av tillståndskrav för sändningar av tv och sökbar text-tv över satellit, se 4 kap. 2 §. Regeringen ska även fortsättningsvis besluta om sändningsutrymme för tillståndspliktiga sändningar i marknätet, men inte åläggas att besluta om vilket sändningsutrymme som i olika delar av landet får upplåtas för satellitsändningar.

2 §

För att sända tv och sökbar text-tv med användande av radiovågor krävs tillstånd enligt denna lag om sändningen sker på frekvenserna 87,5–108 megahertz, 174–240 megahertz eller 470–790 megahertz.

Utöver det som föreskrivs i första stycket krävs tillstånd enligt denna lag för att med användande av radiovågor sända

1. tv och sökbar text-tv över satellit genom en satellitupplänk belägen i Sverige eller en satellitkapacitet som tillhör Sverige, och

2. sökbar text-tv över satellit som inte åtföljer en tv-sändning.

Andra stycket gäller inte för programföretag vars verksamhet finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Föreskrifter om tillstånd att använda radiosändare finns i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

I paragrafen anges när det krävs tillstånd enligt radio- och tv-lagen för att sända tv och sökbar text-tv med användande av radiovågor. För definitioner av sökbar text-tv och tv-sändning se 3 kap. 1 § 21 och 23. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.2.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, gäller krav på tillstånd för sändningar av tv och sökbar text-tv över satellit. Myndigheten för press, radio och tv är tillståndsmyndighet (4 kap. 3 §).

För tv gäller tillståndsplikt om sändningen sker över satellit genom en satellitupplänk belägen i Sverige eller satellitkapacitet som tillhör Sverige. Detsamma gäller för sökbar text-tv som åtföljer en sådan tv-sändning. Tillståndsplikten gäller även för leverantörer av medietjänster som står under annan EES-stats jurisdiktion (se 1 kap. 3 § andra stycket).

Med satellitkapacitet avses en satellits transponderkapacitet. Satellitkapaciteten anses tillhöra Sverige om en svensk fysisk eller juridisk person förfogar över den (prop. 1992/93:75 s. 46, prop. 1995/96:160 s. 157, prop. 1997/98:184 s. 32 och 70 samt prop. 2009/10:115 s. 112, 273 och 274).

Sökbar text-tv över satellit som inte åtföljer en tv-sändning kräver tillstånd om sändningen kan tas emot i Sverige och den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet (jfr 1 kap. 5 a § och kommentaren till den paragrafen).

För att det ska vara fråga om en tv-sändning eller sökbar text-tv krävs bl.a. att sändningen är riktad till allmänheten. Vad som avses med detta beskrivs närmare i kommentaren till 3 kap. 1 §.

Tillstånden får förenas med villkor enligt 4 kap. 8–11 §§. När det gäller tv-sändningar som tillhandahålls av leverantörer under en annan EES-stats jurisdiktion gäller dock varken programrelaterade regler eller villkor (1 kap. 3 § andra stycket). För övriga leverantörer gäller att tillstånd inte får innehålla andra programrelaterade villkor än de som den sökande har godtagit (4 kap. 14 §).

Genom paragrafens *tredje stycke*, som är nytt, undantas public service-företagen från tillståndskravet avseende satellitsändningar av tv och sökbar text-tv.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet sänder program utan tillstånd där sådant krävs enligt radio- och tv-lagen kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (17 kap. 1 §). Detsamma gäller för den som främjat en sådan gärning med råd eller dåd (23 kap. 4 § brottsbalken).

5 §

Tillstånd att sända tv och sökbar text-tv *enligt 2 § första stycket* får endast ges till ett programföretag som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela tillståndspanoroden och som är berett att samverka med övriga tillståndshavare i tekniska frågor.

Paragrafen uppställer vissa krav på programföretag som ansöker om tillstånd att sända tv och sökbar text-tv. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3 och 10.3.6.

Tillägget i paragrafen innebär att dessa krav inte ska gälla för programföretag som ansöker om tillstånd att sända tv och sökbar text-tv över satellit.

6 §

Vid fördelningen av tillstånd att sända tv och sökbar text-tv *enligt 2 § första stycket* ska det särskilt beaktas att sändningsutrymmet ska kunna tas i anspråk

1. för olika programtjänster så att sändningarna kommer att tillgodose olika intressen och smakriktningar,
2. för såväl nationella som lokala och regionala programtjänster, och
3. av flera av varandra oberoende programföretag.

I paragrafen anges vad som särskilt ska beaktas vid fördelningen av tillstånd att sända tv och sökbar text-tv. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3 och 10.3.6.

Tillägget i paragrafen innebär att urvalskriterierna ska beaktas enbart vid fördelningen av tillstånd att sända tv och sökbar text-tv i marknätet.

13 §

Föreskrifterna i 5 och 6 §§ behöver inte tillämpas om tillståndet att sända tv och sökbar text-tv *enligt 2 § första stycket* gäller under en begränsad tid om högst två veckor.

Myndigheten för press, radio och tv får besluta att 5–8 kap. inte ska tillämpas på sändningar *som sker med stöd av tillstånd som gäller under en begränsad tid om högst två veckor*.

Paragrafen innehåller undantag för sändningar av tv och sökbar text-tv med tillstånd som gäller en begränsad tid om högst två veckor, t.ex. evenemangssändningar eller provsändningar. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3.

Tillägget i *första stycket* klargör att undantaget endast gäller för tillståndspliktiga marksändningar. Reglerna i 4 kap. 5 och 6 §§ om vem som kan få tillstånd och vad som ska beaktas vid tillståndsgivningen ska inte tillämpas vid tillståndsgivning avseende satellitsändningar av tv och sökbar text-tv.

Ändringen av *andra stycket* innebär att beslut om att 5–8 kap. inte ska tillämpas på tillstånd som gäller under en begränsad tid om högst två veckor kan fattas även när det gäller tillstånd som avser satellitsändningar.

15 §

Ett tillstånd att sända tv och sökbar text-tv får överlåtas om Myndigheten för press, radio och tv medger det. *För överlåtelse av ett tillstånd enligt 2 § första stycket får sådant medgivande bara lämnas om*

1. förvärvaren uppfyller förutsättningarna i 5 §,
2. överlåtelsen inte för med sig att ägarkoncentrationen bland dem som har tillstånd att sända tv och sökbar text-tv enligt 2 § första stycket ökar i mer än begränsad omfattning, och
3. överlåtelsen inte medför en påtaglig minskning av mångfalden i utbudet av *programtjänster som är tillståndspliktiga enligt 2 § första stycket*.

En överlåtelse som inte medges är utan verkan.

I paragrafen regleras överlåtelse av tillstånd att sända tv och sökbar text-tv. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3.

Paragrafen gäller även för överlåtelse av tillstånd avseende satellitsändningar av tv och sökbar text-tv.

Tillägget i *första stycket* innebär att förutsättningarna i punkterna 1–3 inte ska gälla för överlåtelse av tillstånd till satellitsändning av tv och sökbar text-tv.

Ändringen i första stycket *punkten 2* och *punkten 3* innebär att enbart tillståndspliktiga marknätssändningar av tv och sökbar text-tv ska beaktas vid bedömningen av kriterierna i dessa punkter.

16 §

Den som förvärvar ett tillstånd övertar överlåtarens rättigheter och skyldigheter enligt denna lag *för tiden efter beslutet om medgivande*.

Om ett föreläggande enligt 17 kap. 11 och 13 §§ har meddelats mot den tidigare innehavaren, gäller föreläggandet även mot den nya innehavaren. Myndigheten för press, radio och tv ska i samband med att den medger överlåtelsen underrätta den nya innehavaren om detta. Om den nya innehavaren inte har underrättats gäller inte föreläggandet. Ett vite som föreläggandet har förenats med gäller inte mot den nya innehavaren.

Paragrafen reglerar övergången av rättigheter och skyldigheter vid överlåtelse av tillstånd att sända tv och sökbar text-tv. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3.

I *första stycket* förtydligas när rättigheterna och skyldigheterna som följer av tillståndet övertas av förvärvaren. Någon ändring av gällande rätt i fråga om överlåtelsens rättsverkan är inte avsedd. Genom ändringen får bestämmelserna i lagen om övergången av rättigheter och skyldigheter vid överlåtelse av tillstånd en enhetlig utformning (jfr 13 kap. 19 och 29 §§).

10 kap.

1 §

För att sända ljudradio med användning av radiovågor krävs tillstånd enligt denna lag om

1. sändningen sker på sådana frekvenser under 30 megahertz som enligt för Sverige bindande internationella överenskommelser är avsedda för rundradiosändningar,

2. sändningen sker på frekvenserna 87,5–108 megahertz, 174–240 megahertz eller 470–790 megahertz, *eller*

3. sändningen är satellitradio.

Första stycket 3 gäller inte för programföretag vars verksamhet finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

I paragrafen anges när det krävs tillstånd enligt radio- och tv-lagen för att sända ljudradio med användande av radiovågor. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.2.

I paragrafens första stycke införs en ny *punkt 3* som innebär att det krävs tillstånd för att sända satellitradio, dvs. ljudradiosändningar över satellit (se 3 kap. 1 § och kommentaren till den paragrafen). Sådana sändningar omfattas av lagen om de kan tas emot i Sverige och den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet (se 1 kap. 5 §).

Genom paragrafens *andra stycke*, som är nytt, undantas public service-företagen från tillståndskravet avseende satellitradio.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet sänder program utan tillstånd där sådant krävs enligt radio- och tv-lagen kan enligt 17 kap. 1 § dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller för den som främjat en sådan gärning med råd eller dåd (23 kap. 4 § brottsbalken).

11 kap.

1 §

Regeringen ger tillstånd att sända ljudradio om sändningsverksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Regeringen meddelar också tillstånd att sända ljudradio till utlandet.

Regeringen får besluta att 14 och 15 kap. inte ska tillämpas på sändningar till utlandet som sker med stöd av tillståndet.

Myndigheten för press, radio och tv ger tillstånd att sända satellitradio. Om tillståndet gäller under en begränsad tid om högst två veckor får myndigheten besluta att 14 och 15 kap. inte ska tillämpas på sändningar som sker med stöd av tillståndet.

Utöver vad som följer av tredje stycket ger Myndigheten för press, radio och tv tillstånd att under en begränsad tid om högst två veckor sända ljudradio som inte är närradio eller kommersiell radio. Myndigheten får besluta att 14 och 15 kap. inte ska tillämpas på sändningar som sker med stöd av tillståndet.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen ge tillstånd att sända ljudradio i lokala sändningar som inte uppfyller kraven för närradio eller kommersiell radio.

I paragrafen anges vem som ger tillstånd att sända annan ljudradio än närradio och kommersiell radio. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3.

Ändringarna i *första stycket* är redaktionella.

Av det *tredje stycket*, som är nytt, följer att Myndigheten för press, radio och tv är tillståndsmyndighet för satellitradio. Om satellitradio-tillståndet gäller i högst två veckor får myndigheten besluta att radio- och tv-lagens regler om sändningsinnehåll i 14 kap. och om reklam, andra annonser och sponsring i 15 kap. inte ska tillämpas på sändningar som sker med stöd av tillståndet.

Det *fjärde stycket* har ändrats redaktionellt.

Tillstånd att sända satellitradio kan förenas med villkor enligt 11 kap. 3 §. Beslut om tillstånd får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande har godtagit (11 kap. 5 § andra stycket).

4 §

Ett tillstånd som *har* beviljats av regeringen att sända ljudradio ska gälla i åtta år om sändningsverksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Ett tillstånd som *har* beviljats av regeringen att sända ljudradio i andra fall än som anges i första stycket ska gälla för en viss tid som bestäms av regeringen.

Ett tillstånd som har beviljats av Myndigheten för press, radio och tv att sända satellitradio ska gälla i åtta år. Om det finns särskilda skäl, får myndigheten besluta att ett tillstånd ska gälla för kortare tid. Giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden.

Paragrafen reglerar giltighetstiden för tillstånd att sända annan ljudradio än närradio och kommersiell radio. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3.

Ändringarna i *första och andra stycket* är redaktionella.

Det *tredje stycket*, som är nytt, innebär att giltighetstiden för ett tillstånd att sända satellitradio som huvudregel är åtta år. Myndigheten för press, radio och tv får besluta att ett tillstånd ska gälla för kortare tid om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl bör regelmässigt anses föreligga när det är fråga om tillfälliga tillstånd som gäller i högst två veckor, t.ex. evenemangssändningar eller provsändningar (jfr prop. 2007/08:8 s. 43 och 65). Myndigheten får också föreskriva kortare giltighetstid för tillståndsvillkor än för tillståndet som sådant.

Överlåtelse av tillstånd

6 §

Ett tillstånd att sända satellitradio får överlåtas efter medgivande från Myndigheten för press, radio och tv. En överlåtelse som inte medges är utan verkan.

Genom paragrafen, som är ny, införs en möjlighet att överlåta tillstånd att sända satellitradio. Myndigheten för press, radio och tv måste lämna sitt medgivande för att en sådan överlåtelse ska ha någon verkan. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3.

7 §

Den som förvärvar ett tillstånd övertar överlåtarens rättigheter och skyldigheter enligt denna lag för tiden efter beslutet om medgivande.

Om ett föreläggande enligt 17 kap. 11 § 3 eller 8 har meddelats mot den tidigare innehavaren, gäller föreläggandet även mot den nya innehavaren. Myndigheten för press, radio och tv ska i samband med att den medger överlåtelserna underrätta den nya innehavaren om detta. Om den nya innehavaren inte har underrättats gäller inte föreläggandet. Ett vite som föreläggandet har förenats med gäller inte mot den nya innehavaren.

I paragrafen, som är ny, regleras övergången av rättigheter och skyldigheter som vid överlåtelse av ett tillstånd att sända satellitradio. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3.

Enligt första stycket är det Myndigheten för press, radio och tv:s beslut om medgivande som avgör när rättigheterna och skyldigheterna enligt lagen ska anses ha överförts till förvärvaren.

I andra stycket regleras när förelägganden som meddelats mot den tidigare innehavaren gäller mot förvärvaren. Det är fråga om förelägganden beslutade av Myndigheten för press, radio och tv avseende vissa icke-programrelaterade tillståndsvillkor och förelägganden beslutade av myndigheten, granskningsnämnden för radio och tv och Konsumentombudsmannen avseende upplysningar och handlingar som behövs för kontroll av att verksamheten bedrivs i enlighet med lagen och de villkor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. En förutsättning för att förelägganden som meddelats mot överlåtaren ska gälla mot förvärvaren är att Myndigheten för press, radio och tv underrättat den senare om detta. Vite som föreläggandet förenats med

gäller inte mot den nya innehavaren (jfr 4 kap. 16 § och 13 kap. 19 och 29 §§, se även prop. 2009/10:115 s. 285 och 286).

Avgifter

8 §

Myndigheten för press, radio och tv får ta ut en avgift av den som hos myndigheten ansöker om tillstånd att sända satellitradio eller om medgivande till överlåtelse av ett sådant tillstånd.

Avgiften ska motsvara myndighetens kostnader för handläggningen av ärendena.

I paragrafen, som är ny, införs genom första stycket en möjlighet för Myndigheten för press, radio och tv att ta ut en avgift av den som ansöker om tillstånd att sända satellitradio eller om medgivande till överlåtelse av ett sådant tillstånd.

Enligt andra stycket ska avgiften motsvara myndighetens handläggningskostnad.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3.

13 kap.

20 §

En tillståndshavare som överlåter sitt tillstånd har inte rätt att återfå någon del av den sändningsavgift som har betalats. Detsamma gäller om ett tillstånd

1. återkallas på begäran av tillståndshavaren enligt 31 §,
2. upphör att gälla enligt 32 § till följd av att tillståndshavaren försätts i konkurs, träder i likvidation eller avlider, eller
3. återkallas enligt 18 kap. 5 §.

Paragrafen reglerar vad som gäller beträffande sändningsavgift som har betalats för tillstånd att sända analog kommersiell radio när tillståndet upphör att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 10.9.1.

Ändringen i punkten 3 innebär att en tillståndshavare inte har rätt att återfå sändningsavgift vid återkallelse av ett tillstånd enligt 18 kap. 5 §, oavsett vem som beslutat om återkallelsen. Detta innebär att också återkallelser på grund av yttrandefrihetsbrott, som beslutas av domstol, omfattas av bestämmelsen.

17 kap.

11 §

Om de bestämmelser som räknas upp i denna paragraf eller beslut som fattats med stöd av bestämmelserna inte följs får de förelägganden som behövs i enskilda fall beslutas för att bestämmelserna eller besluten ska följas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Detta gäller bestämmelser om

1. anmälningsskyldighet (2 kap. 2 och 4 §§),
2. varning (5 kap. 3 §),
3. tillståndsvillkor enligt 4 kap. 9 § 1–4, 6–9 och 16, 11 kap. 3 § andra stycket 1–3, 5–8 och 16 och 13 kap. 9 § 1–3,
4. beteckningar (5 kap. 11 § och 14 kap. 7 §),
5. sändningsplikt eller skyldighet att tillhandahålla kanal för lokala kabelsändarorganisationer (9 kap. 1–3 och 5 §§),
6. närradiosändningars innehåll (14 kap. 4 §),
7. skyldighet att lämna vissa upplysningar till Myndigheten för press, radio och tv (16 kap. 5–6 a och 8 §§),
8. skyldighet att lämna upplysningar enligt 16 kap. 9 §,
9. skyldighet att lämna upplysningar till Myndigheten för press, radio och tv enligt 16 kap. 10 §,
10. skyldighet att lämna inspelning enligt 16 kap. 11 §, eller
11. skyldighet att årligen redovisa till Myndigheten för press, radio och tv enligt 16 kap. 12 §.

Föreläggande enligt första stycket 2, 4, 6, 8 eller 9 får beslutas av granskningsnämnden för radio och tv. Föreläggande enligt första stycket 1, 3, 5, 7 eller 8–11 får beslutas av Myndigheten för press, radio och tv.

Föreläggande enligt första stycket 8 eller 10 får även beslutas av Konsumentombudsmannen.

I paragrafen anges att vissa regler i lagen kan föranleda föreläggande vid vite om de inte följs. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.6.

I *första stycket punkten 7* utgår hänvisningen till 16 kap. 7 § som en följd av att den paragrafen upphävs. Den paragrafen avser upplysningsskyldighet för den som sänder tv över satellit. Genom införande av tillståndsplikt för satellitsändningar kommer den som sänder över satellit omfattas av upplysningsskyldigheten i 16 kap. 9 §.

18 kap. Återkallelse och ändring av tillstånd

1 §

Ett tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller ljudradio ska återkallas på begäran av tillståndshavaren. Ett tillstånd får också återkallas enligt 2, 2 a, 3–5 och 7 §§ eller ändras enligt 2 b och 7 §§.

I paragrafen anges när ett tillstånd ska och får återkallas samt när ett tillstånd får ändras.

Ändringarna i *andra meningen* är en följd av att bestämmelsen om ändring av tillstånd i hittillsvarande 18 kap. 2 § andra stycket överförs till den nya 18 kap. 2 b § och av införandet av den nya bestämmelsen i 18 kap. 2 a §.

Återkallelse av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv, satellitradio eller tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio

2 §

Ett tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller *satellitradio* eller ett tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio får återkallas om

1. tillståndshavaren väsentligt brutit mot 5 kap. 1, 2, 4–6, 12 och 14 §§, eller 14 kap. 1–3 §§, eller

2. ett tillståndsvillkor enligt 4 kap. 8–11 §§ eller 11 kap. 3 § har åsidosatts på ett väsentligt sätt.

Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv som lämnats av *Myndigheten för press, radio och tv* eller ett tillstånd att sända satellitradio får återkallas om en domstol har funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott, motsvarande 7 kap. 5, 10–19 § eller 20 § 3 tryckfrihetsförordningen, som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Den domstol som har fattat ett beslut om yttrandefrihetsbrott beslutar också i fråga om återkallelse av tillståndet på denna grund. Domstolen får besluta att beslutet ska gälla även för tiden innan domen vinner laga kraft.

I paragrafen anges förutsättningarna för återkallelse av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller av tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.5 och 10.4.

Genom tillägget i *första stycket* gäller reglerna om återkallelse av tillstånd även för satellitradio. Ett sådant tillstånd kan återkallas om tillståndshavaren väsentligt brutit mot demokratibestämmelsen

(14 kap. 1 §) eller regeln om otillbörligt kommersiellt gynnande (14 kap. 2 §). Regeln om åsiktsannonsering i 14 kap. 3 § gäller i praktiken enbart för public service-företagen. Återkallelse på grund av överträdelse av den bestämmelsen kommer således inte aktualiseras för tillstånd att sända satellitradio. Om ett satellitradiotillstånd förrenats med villkor enligt 11 kap. 3 § kan tillståndet återkallas om ett tillståndsvillkor åsidosatts på ett väsentligt sätt.

Som framgår av 4 kap. 2 § och kommentaren till den paragrafen införs tillståndsplikt för satellitsändningar av tv och sökbar text-tv. För sådana tillstånd gäller vad som anges i första stycket om återkallelse av tillstånd att sända tv och sökbar text-tv.

Tillägget i första stycket *punkten 1* innebär att väsentlig överträdelse av 5 kap. 14 § införs som ny grund för återkallelse av tillstånd för vissa satellitsändningar av tv. Det gäller för sändningar av program som omfattas av lagen på grund av att leverantören av medietjänsten använder sig av en satellitupplänk belägen i Sverige eller en svensk satellitkapacitet enligt 1 kap. 3 § första stycket 2 eller 3 och som inte är avsedda att tas emot i Sverige. Sådana satellitsändningar får inte ha ett innehåll som uppmanar till terroristbrott, våld eller hat som omfattas av artikel 6 i AV-direktivet och som avses i bestämmelserna om olaga hot i 4 kap. 5 § brottsbalken, uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken, hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken, eller offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet i 7 § terroristbrottslagen (2022:666).

Att en överträdelse ska vara väsentlig tar sikte både på överträdelsens omfattning och betydelsen av den bestämmelse eller det villkor som överträtts. I de flesta fall bör det vara en förutsättning att tillståndshavaren inte låtit sig rättas av andra sanktioner, närmast avgift och vite. Tidigare förarbeten, se prop. 1995/96:160 s. 145–148, 193 och 194. Enligt 18 kap. 7 § får beslut om återkallelse fattas endast om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande.

I andra stycket, som är nytt, införs genom *första meningen* yttrandefrihetsbrott som en ny grund för återkallelse av tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv som lämnats av Myndigheten för press, radio och tv och tillstånd att sända satellitradio. De yttrandefrihetsbrott som kan utgöra grund för återkallelse är uppvigling, uppror, brott mot medborgerlig frihet, högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig

uppgift, landsförräderi eller landssvek, landsskadlig vårdslöshet, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet och offentliggörandebrott bestående i att, när riket är i krig eller omedelbar krigsfara, offentliggöra en uppgift om förhållanden vars röjande enligt lag innefattar annat brott mot Sveriges säkerhet än de ovan nämnda. Återkallelsegrunden kan tillämpas även om det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till de angivna yttrandefrihetsbrotten, i den mån dessa osjälvständiga brottsformer är kriminaliserade. Det är alltså fråga om yttrandefrihetsbrott som avser Sveriges säkerhet och statsskick, grundläggande friheter samt ett brott mot allmän ordning. En fällande dom avseende något av de angivna brotten innebär inte att ett tillstånd ska återkallas; ett yttrandefrihetsbrott måste utgöra ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten för att tillståndet ska kunna återkallas på den grunden och vid tillämpning av bestämmelsen måste proportionalitetsprincipen (se 18 kap. 7 §) och instruktionen i yttrandefrihetsgrundlagen beaktas.

Möjligheten att återkalla sändningstillstånd på grund av yttrandefrihetsbrott som införs genom denna paragrafs andra stycke motsvarar i allt väsentligt vad som gäller för närradio och kommersiell radio, med undantag för att den avgränsas till de angivna yttrandefrihetsbrotten (jfr 18 kap. 3 § andra stycket och 5 § första stycket). Återkallelse på denna grund är att se som en rättsverkan vid yttrandefrihetsbrott. Tidigare förarbeten, se prop. 1981/82:127 s. 15–18, prop. 1992/93:70 s. 37–40 och prop. 1999/2000:55 s. 68.

Som framgår av kommentaren till 1 kap. 3 § radio- och tv-lagen gäller denna återkallelsegrund inte för leverantörer av audiovisuella medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion.

Av andra stycket *andra meningen* framgår att den domstol som beslutat om yttrandefrihetsbrott också beslutar i fråga om återkallelse av tillstånd på grund av brottet.

Enligt andra stycket *tredje meningen* får domstolen besluta att beslutet ska gälla även för tiden innan domen vinner laga kraft.

2 a §

I beslut om återkallelse av ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv som avses i 4 kap. 2 § andra stycket eller av ett tillstånd att sända satellitradio får det bestämmas en tid av högst ett år inom vilken tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv över satellit eller satellitradio.

Vid återkallelse av tillstånd som avses i första stycket i fall som avses i 2 § andra stycket får den domstolen besluta att tillståndshavaren inte ska få ett nytt tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv över satellit eller satellitradio inom en tid av högst ett år eller, om det finns synnerliga skäl, högst fem år. Detta gäller även om den som hade tillståndet när yttrandefrihetsbrottet begicks inte har ett sådant tillstånd vid tiden för domen.

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten för Myndigheten för press, radio och tv och domstol att i samband med beslut om återkallelse av ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv över satellit eller ett tillstånd att sända satellitradio bestämma en viss tid inom vilken tillståndshavaren inte kan få ett nytt tillstånd att sända över satellit enligt radio- och tv-lagen. Bestämmelsen är fakultativ. Vid tillämpning av bestämmelsen måste såväl proportionalitetsprincipen (se 18 kap. 7 §) som instruktionen i yttrandefrihetsgrundlagen beaktas. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.5.

Enligt *första stycket* får tiden bestämmas till högst ett år när det gäller återkallelse på grund av egen begäran eller överträdelser av regler och villkor enligt radio- och tv-lagen. När det gäller återkallelse på egen begäran bör ett sådant beslut fattas enbart om det står klart att begäran föranletts av att tillståndshavaren riskerar att få tillståndet återkallat av myndighet eller domstol.

Enligt *andra stycket*, som gäller återkallelse på grund av yttrandefrihetsbrott, får tiden bestämmas till högst ett år, eller om det finns synnerliga skäl, högst fem år. Synnerliga skäl kan anses föreligga om yttrandefrihetsbrottet utgör en särskilt allvarlig överträdelse eller om det rör sig om upprepad brottslighet. Upprepad brottslighet ska anses föreligga inte bara när en viss utgivare har blivit dömd flera gånger för likartad brottslighet, utan även när leverantörens sändningar har befunnits innefatta yttrandefrihetsbrott vid flera tillfällen (jfr prop. 1992/93:70 s. 39).

Ändring av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller av tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio

2 b §

Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv enligt 4 kap. 2 § första stycket eller ett tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio får ändras till att avse annat sändningsutrymme, om

1. förändringar inom radiotekniken eller ändringar i radioanvändningen på grund av internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till eller bestämmelser antagna med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt medför att ett nytt tillstånd med samma villkor inte skulle kunna medges, eller

2. det är nödvändigt för att ge utrymme för ytterligare sändningar.

Paragrafen, som är ny, reglerar förutsättningar för att ändra ett tillstånd till att avse ett annat sändningsutrymme. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 18 kap. 2 § andra stycket och har ändrats så att det framgår att den inte gäller för sändningar av tv och sökbar text-tv över satellit.

5 §

Ett tillstånd att sända kommersiell radio får återkallas om

1. tillståndshavaren inte inlett sändningsverksamheten inom sex månader efter tillståndets början,

2. tillståndshavaren inte utnyttjat rätten att sända eller sänt endast i obetydlig omfattning under en sammanhängande tid av minst fyra veckor,

3. tillståndshavaren väsentligt brutit mot 14 kap. 2 §,

4. ett tillståndsvillkor enligt 13 kap. 27 § första stycket 3 har åsidosatts på ett väsentligt sätt, eller

5. en domstol har funnit att ett program har innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten.

Förfogar en fysisk eller juridisk person, utan tillåtelse från Myndigheten för press, radio och tv, över mer än ett tillstånd för analog kommersiell radio i ett sändningsområde, och finns det skäl att anta att förfogandet kan inverka menligt på konkurrensen, får det eller de tillstånd återkallas som har lämnats efter det första tillståndet.

Har Myndigheten för press, radio och tv medgett överlåtelse trots att tillståndshavaren redan förfogar över tillstånd att sända analog kommersiell radio i samma sändningsområde, och finns det skäl att anta att överlåtelsen kan inverka menligt på konkurrensen, får tillståndet återkallas endast om beslutet om överlåtelsen grundats på felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren. Återkallelsen ska då avse det eller de tillstånd som överlåtits.

Om staten, regioner eller kommuner innehar ett tillstånd att sända kommersiell radio på det sätt som anges i 13 kap. 4 § andra stycket ska Myndigheten för press, radio och tv återkalla det tillståndet.

I fall som avses i första stycket 5 är det den domstol som har fattat beslutet om yttrandefrihetsbrott som beslutar om återkallelse av tillståndet. Domstolen får besluta att beslutet ska gälla även för tiden innan domen vinner laga kraft.

Paragrafen reglerar när ett tillstånd att sända kommersiell radio får återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

Ändringarna i första stycket är redaktionella. Punkterna 4 och 5 har bytt plats för att paragrafens utformning bättre ska överensstämma med kapitlets övriga bestämmelser.

I femte stycket, som är nytt, tydliggörs i första meningen att återkallelse av tillstånd på grund av yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten beslutas av den domstol som fattat beslut i ansvarsfrågan. Av äldre förarbeten framgår att det var lagstiftarens avsikt att frågan om återkallelse av tillstånd i sådana fall ska prövas av jury, om inte båda parter i målet förklarar sig avstå detta, och att juryns prövning ska avse frågan om återkallelse ska ske (prop. 1999/2000:55 s. 68). Avsaknaden av ett förtydligande innebär att 19 kap. 1 § kan läsas som att det är Myndigheten för press, radio och tv som ska pröva frågan om återkallelse i dessa fall. Att så inte kan vara fallet framgår av regeln om domstolsprövning i 3 kap. 7 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Genom femte styckets *andra mening* införs en möjlighet för domstolen att förordna att beslutet om återkallelse av tillstånd ska gälla även för tiden innan domen vinner laga kraft. I likhet med beslut om återkallelse av tillstånd får ett sådant beslut fattas endast om det med betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som allt för ingripande (18 kap. 7 § första stycket).

7 §

Beslut om återkallelse av tillstånd enligt 2, 2 a, 3 och 4 §§ och 5 § första och fjärde styckena får fattas endast om det *med* betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande.

Beslut om återkallelse av tillstånd enligt 5 § andra och tredje styckena får fattas endast om åtgärden står i rimlig proportion till möjligheterna att främja konkurrens och mångfald i sändningsområdet.

Beslut om ändring av tillstånd enligt 2 b § 2 får fattas endast om tillståndshavarens rätt enligt 4 kap. 4 § kan tillvaratas.

Paragrafen ger uttryck för att proportionalitetsprincipen ska beaktas vid beslut om återkallelse av tillstånd.

Paragrafhänvisningar i *första och tredje stycket* ändras som en följd av införandet av den nya 18 kap. 2 a § och att regeln om ändring av tillstånd i hitillsvarande 18 kap. 2 § andra stycket numera finns i 18 kap. 2 b §. Övriga ändringar i första stycket är språkliga.

19 kap. Handläggningen av mål om återkallelse, *ändring*, särskild avgift och vite

1 §

Mål om återkallelse av tillstånd på grund av överträdelse av villkor som meddelats med stöd av 4 kap. 8 §, 9 § 10–12, 11 kap. 3 § första stycket eller andra stycket 9–12 och om överträdelse av 5 kap. 1, 2, 4 *och* 14 §§ eller 14 kap. 1 § ska på talan av Justitiekanslern prövas av allmän domstol.

I övriga fall prövas ärenden om återkallelse av tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv.

Ärenden om ändring av tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv eller tillstånd som meddelats av regeringen att sända ljudradio prövas av den som meddelat tillståndet.

I paragrafen regleras vem som prövar mål om återkallelse och ändring av tillstånd enligt radio- och tv-lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.5.

Tillägget i *första stycket* innebär att mål om återkallelse av tillstånd på grund av överträdelse av 5 kap. 14 § ska prövas av allmän domstol på talan av Justitiekanslern. För rättegången tillämpas bestämmelserna för yttrandefrihetsmål, se 19 kap. 3 §.

20 kap.

Beslut om tv-sändningar, sökbar text-tv, satellitradio och närradio

1 §

Beslut enligt denna lag av Myndigheten för press, radio och tv får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om det gäller

1. tillstånd att sända tv, sökbar text-tv, *satellitradio* eller närradio,
2. fördelning av sändningstid i närradion,

3. ändring eller återkallelse av tillstånd, eller

4. beslut att inte medge överlåtelse av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv *eller satellitradio*.

Beslut som avses i första stycket gäller omedelbart, om inte något annat bestäms.

Av paragrafen följer att beslut av Myndigheten för press, radio och tv om bl.a. tillstånd samt ändring, återkallelse och att inte medge överlåtelse av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv och närradio får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3 och 10.3.5.

I *första stycket* har lagts till att även beslut om tillstånd att sända satellitradio och beslut att inte medge överlåtelse av sådana tillstånd får överklagas. Att myndighetens beslut om återkallelse av ett tillstånd att sända närradio får överklagas framgår av första styckets tredje punkt.

Kommittédirektiv 2022:81

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 vidareändning 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 vidareändras 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 serviceavgift 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 för-

slag 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 (Europa-konventionen) 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)

Kommittédirektiv 2023:39

Tilläggsdirektiv till utredningen Ingripande mot satellitsändningar med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ku 2022:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 mars 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 22 juni 2022 kommittédirektiv om ingripande mot satellitsändningar med hänsyn till Sveriges säkerhet (dir. 2022:81). Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 15 juni 2023.

Utredaren får nu även i uppdrag att bland annat

- föreslå när och på vilket sätt ingripanden med hänsyn till Sveriges säkerhet ska kunna göras mot sändningar av radio, tv och sökbar text-tv som det krävs tillstånd för av Myndigheten för press, radio och tv,
- analysera och föreslå om och i så fall när ett tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv att sända tv och sökbar text-tv ska kunna återkallas på grund av yttrandefrihetsbrott, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 oktober 2023.

Uppdraget att föreslå bestämmelser om ingripanden mot tillståndspliktiga radio- och tv-sändningar

I departementspromemorian Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ds 2022:20) föreslås bland annat att den som sänder radio, tv eller sökbar text-tv med tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv ska bedriva sändningarna så att de inte orsakar fara för Sveriges säkerhet. Om tillståndshavaren väsentligt brutit mot detta krav får tillståndet återkallas. I promemorian föreslås även att ett tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv att sända tv och sökbar text-tv får återkallas om en domstol funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Fråga om återkallelse föreslås prövas av domstol med jury på talan av Justitiekanslern. Ett beslut om återkallelse får fattas endast om det med beaktande av skälet för åtgärden inte framstår som alltför ingripande.

Promemorian har remitterats. Majoriteten av remissinstanserna framför kritik mot förslaget att ett tillstånd ska få återkallas med hänsyn till Sveriges säkerhet och då framför allt mot förslagets utformning. Kritiken som förs fram gäller i huvudsak att det i promemorian inte görs tillräckliga avvägningar mot yttrandefriheten och andra tungt vägande intressen vid en fråga om återkallelse. Förslaget lever, enligt kritiken, inte heller upp till de krav på förutsägbarhet och tydlighet som ska ställas upp på en reglering. Flera remissinstanser, däribland Göteborgs universitet (Nordicom), Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt och Tidningsutgivarna (TU), lyfter också fram att det är otydligt vad som innefattas i begreppet Sveriges säkerhet. Detta medför enligt remissinstanserna en risk för tolkningssvårigheter vid tillämpningen och även en risk för en omotiverad självcensur, dvs. att en utgivare avstår från publiceringar. Det påpekas också att förhållandet till annan lagstiftning och EU-rätten är otydligt. Flera remissinstanser framför även att förhållandet mellan förslaget om återkallelse av tillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet och förslaget om återkallelse vid yttrandefrihetsbrott är otydligt.

Sändningar av radio och tv via marknät och satellit regleras närmare i radio- och tv-lagen. Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att bland annat föreslå när och på vilket sätt ingripanden med hänsyn till Sveriges säkerhet ska kunna göras mot satellitsändningar av radio, tv och sökbar text-tv. En reglering om ingripande mot sändningar av

radio, tv och sökbar text-tv med hänsyn till Sveriges säkerhet bör utgå från samma principer för när och på vilket sätt ett ingripande bör få göras, oavsett om det varit fråga om en sändning via marknät eller satellit. Ett regelverk för ingripande mot sändningar av radio och tv med hänsyn till Sveriges säkerhet bör därför, när så är möjligt, vara utformat på ett enhetligt sätt för att på så sätt skapa förutsättningar för ett sammanhållet, tydligt, förutsägbart och konsekvent regelverk. Samtidigt kan det finnas skäl för att ha olika bestämmelser för ingripanden beroende på sändningsform och beroende på om sändningarnas innehåll faller under svensk jurisdiktion. Gemensamt är dock att yttrandefrihetsgrundlagens förbud mot censur och andra hindrande åtgärder medför att ingripanden endast får göras i efterhand.

Frågan om när och på vilket sätt ett ingripande ska kunna göras mot sändningar av radio och tv, i marknät eller via satellit, bör således behandlas i ett sammanhang för att uppnå ett tydligt och sammanhållet regelverk. Utredningens uppdrag ska därför utökas till att även avse ingripanden mot sändningar av radio och tv som det krävs tillstånd för av Myndigheten för press, radio och tv, med hänsyn till Sveriges säkerhet.

För att skapa förutsättningar för ett tydligt, sammanhållet och konsekvent regelverk för ingripanden mot radio- och tv-sändningar i marknät och satellit bör även frågan om återkallelse av tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv vid yttrandefrihetsbrott ingå i utredningens uppdrag. Uppdraget ska därför utökas till att även avse möjligheten att kunna återkalla ett tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv att sända tv och sökbar text-tv vid yttrandefrihetsbrott.

Utredaren ska därför

- föreslå när och på vilket sätt ingripanden med hänsyn till Sveriges säkerhet ska kunna göras mot sändningar av radio, tv och sökbar text-tv som det krävs tillstånd för av Myndigheten för press, radio och tv,
- föreslå hur förfarandet vid ingripanden med hänsyn till Sveriges säkerhet mot sändningar som det krävs tillstånd för av Myndigheten för press, radio och tv ska vara utformat,
- analysera och föreslå om och i så fall när ett tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv att sända tv och sökbar text-tv ska kunna återkallas på grund av yttrandefrihetsbrott, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska vid uppdragets genomförande beakta de remissvar över promemorian Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ds 2022:20) som kommit in till Regeringskansliet (Kulturdepartementet).

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 15 juni 2023. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 oktober 2023.

(Kulturdepartementet)

Frågeformulär 1

Den statliga utredningen om ingripande mot satellitsändningar med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ku 2022:02) ska bl.a. 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, inom en annan EES-stats jurisdiktion eller som kommer från tredje land utan jurisdiktion inom EES. Det gäller sändningar av programinnehåll. Mot denna bakgrund skulle vi vilja veta hur era regler om *ingripanden mot sändningar* (marksändningar, satellitsändningar och kabelsändningar) är utformade. Se frågorna nedan.

Sändningar som sker inom eller utgår från ert lands territorium

1. a) Behöver en leverantör av medietjänster¹ (eller någon annan aktör) ha tillstånd, licens eller liknande för att sända radio, tv eller sökbar text-tv inom ert territorium (inklusive sändning via satellitupplänk) eller via satellitkapacitet som tillhör er?
- b) Gäller olika regler beroende på om leverantören av medietjänsten står under er jurisdiktion eller en annan EES-stats jurisdiktion?

Vänligen precisera om olika regler gäller för olika sändningsformer (marksändningar, satellitsändningar och kabelsändningar).

¹ Med leverantör av medietjänster avses den fysiska eller juridiska person som har det redaktionella ansvaret för valet av audiovisuellt innehåll för den audiovisuella medietjänsten och som avgör hur det ska struktureras, se artikel 1 d) Europaparlamentets och rådets direktivet 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster).

2. För det fall det krävs tillstånd (eller liknande) som avses i 1:
- a) Innebär tillståndet att leverantören av medietjänstens program-sändningar måste följa särskilda regler? Syftar någon sådan regel till att skydda allmän säkerhet, inklusive skydd av nationell säkerhet och försvar, och hur är den i så fall utformad?
 - b) Kan tillståndet återkallas? Hur är reglerna om återkallelse i så fall utformade? Kan en återkallelse förenas med en spärrtid inom vilken leverantören av medietjänsten inte kan få ett nytt tillstånd?
 - c) Hur inleds ett förfarande om återkallelse av tillstånd? Är det en myndighet eller en domstol som beslutar i frågan? Kan det beslutas om tillfälliga åtgärder inom ramen för förfarandet? Är besluten överklagbara? Hur verkställs besluten och, om de är överklagbara, kan de verkställas omedelbart?
 - d) Gäller olika regler beroende på om leverantören av medietjänsten står under er jurisdiktion eller en annan EES-stats jurisdiktion?

Vänligen precisera om olika regler gäller för olika sändningsformer.

3. a) Finns det andra regler om ingripande mot sändning av radio, tv eller sökbar text-tv inom ert territorium (inklusive sändning via satellitupplänk) eller via satellitkapacitet som tillhör er? Syftar någon sådan regel till att skydda allmän säkerhet, inklusive skydd av nationell säkerhet och försvar, och hur är den i så fall utformad?
- b) Vilka följder kan sådana ingripanden få? Kan det t.ex. beslutas om varning, avgift och/eller sändningsförbud?
 - c) Hur inleds ett ingripandeförfarande? Är det en myndighet eller en domstol som beslutar i frågan? Kan det beslutas om tillfälliga åtgärder i förfarandet? Är besluten överklagbara? Hur verkställs besluten och, om de är överklagbara, kan de verkställas omedelbart?
 - d) Gäller olika regler beroende på om leverantören av medietjänsten står under er jurisdiktion eller en annan EES-stats jurisdiktion?

Vänligen precisera om olika regler gäller för olika sändningsformer.

Sändningar till ert lands territorium från utlandet

4. a) Finns det regler om ingripande mot sändningar av radio, tv eller sökbar text-tv som kommer från utlandet? Syftar någon sådan regel till att skydda allmän säkerhet, inklusive skydd av nationell säkerhet och försvar, och hur är den i så fall utformad?
- b) Vilka följder kan sådana ingripanden få? Kan det t.ex. beslutas om varning, avgift och/eller sändningsförbud?
- c) Hur inleds ett ingripandeförfarande? Är det en myndighet eller en domstol som beslutar i frågan? Kan det beslutas om tillfälliga åtgärder i förfarandet? Är besluten överklagbara? Hur verkställs besluten och, om de är överklagbara, kan de verkställas omedelbart?
- d) Gäller olika regler beroende på om leverantören av medietjänsten som sänder till ert territorium står under er jurisdiktion, en annan EES-stats jurisdiktion eller tredjelands jurisdiktion?

Vänligen precisera om olika regler gäller för olika sändningsformer.

Frågeformulär 2

The remit of the government inquiry on intervention against satellite broadcasting with regard to Sweden's security (Ku 2022:02) includes proposing when and in what way interventions – with regard to Sweden's security – may be allowed when it comes to satellite broadcasting of radio, TV and searchable teletext within Swedish jurisdiction, within the jurisdiction of another EEA State or coming from a third country without jurisdiction in the EEA. This concerns broadcasting the content of programmes. In this context, we are interested in how your regulations on *interventions against broadcasting* (terrestrial, satellite and cable broadcasting) are designed. Please see the questions below.

Broadcasting that takes place within or originates from your country's territory

1. a) Must a media service provider¹ (or another actor) have a permit, a licence or similar to broadcast radio, TV or searchable teletext within your territory (including broadcasting via satellite up-link) or by satellite capacity that belongs to you?

b) Do different rules apply depending on whether the media service provider is under your jurisdiction or the jurisdiction of another EEA State?

Please specify whether different rules apply for different modes of broadcasting (terrestrial, satellite and cable broadcasting).

¹ 'Media service provider' means the natural or legal person who has editorial responsibility for the choice of the audiovisual content of the audiovisual media service and determines the manner in which it is organised, see Chapter 1, Article 1(d) of the Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive).

2. In situations where a permit (or similar) as referred to in point 1 is required:
 - a) Does the permit mean that the broadcasting of programmes by the media service provider must follow special rules? Is the aim of any such rule to protect public security, including the safeguarding of national security and defence, and if so, how is it designed?
 - b) Can the permit be revoked? If so, how are the rules on revocation designed? Can a revocation decision be combined with a suspension period during which the media service provider cannot be granted a new permit?
 - c) How is a procedure to revoke a permit initiated? Is the matter decided by a public authority or a court of law? Can decisions on provisional measures be taken as part of the procedure? Are decisions open to appeal? How are the decisions enforced and, if they are open to appeal, can they be enforced immediately?
 - d) Do different rules apply depending on whether the media service provider is under your jurisdiction or the jurisdiction of another EEA State?

Please specify whether different rules apply for different modes of broadcasting.

3.
 - a) Are there other rules on interventions against broadcasting of radio, TV or searchable teletext in your territory (including broadcasting via satellite up-link) or by satellite capacity that belongs to you? Is the aim of any such rule to protect public security, including the safeguarding of national security and defence, and if so, how is it designed?
 - b) What consequences can such interventions lead to? For example, can a warning, fee and/or broadcasting ban be issued?
 - c) How is an intervention initiated? Is the matter decided by a public authority or a court of law? Can decisions on provisional measures be taken in the procedure? Are decisions open to appeal? How are the decisions enforced and, if they are open to appeal, can they be enforced immediately?

d) Do different rules apply depending on whether the media service provider is under your jurisdiction or the jurisdiction of another EEA State?

Please specify whether different rules apply for different modes of broadcasting.

Broadcasting to your country's territory from abroad

4. a) Are rules in place regarding interventions against broadcasting radio, TV or searchable teletext coming from abroad? Is the aim of any such rule to protect public security, including the safeguarding of national security and defence, and if so, how is it designed?

b) What consequences can such interventions lead to? For example, can a warning, fee and/or broadcasting ban be issued?

c) How is an intervention initiated? Is the matter decided by a public authority or a court of law? Can decisions on provisional measures be taken in the procedure? Are decisions open to appeal? How are the decisions enforced and, if they are open to appeal, can they be enforced immediately?

d) Do different rules apply depending on whether the media service provider that broadcasts to your territory is under your jurisdiction, the jurisdiction of another EEA State or the jurisdiction of a third country?

Please specify whether different rules apply for different modes of broadcasting.

Frågeformulär 3

The remit of the government inquiry on intervention against satellite broadcasting with regard to Sweden's security (Ku 2022:02) includes proposing when and in what way interventions – with regard to Sweden's security – may be allowed when it comes to satellite broadcasting of radio, TV and searchable teletext within Swedish jurisdiction, within the jurisdiction of another EEA State or coming from a third country without jurisdiction in the EEA. This concerns broadcasting the content of programmes. In this context, we are interested in how your regulations on *interventions against broadcasting* (terrestrial, satellite and cable broadcasting) are designed. Please see the questions below.

Broadcasting that takes place within or originates from your country's territory

1. a) Must a media service provider¹ (or another actor) have a permit, a licence or similar to broadcast radio, TV or searchable teletext within your territory (including broadcasting via satellite up-link) or by satellite capacity that belongs to you?
 - b) Do different rules apply depending on whether the media service provider is under your jurisdiction or the or the jurisdiction of a third country?

Please specify whether different rules apply for different modes of broadcasting (terrestrial, satellite and cable broadcasting).

¹ 'Media service provider' means the natural or legal person who has editorial responsibility for the choice of the audiovisual content of the audiovisual media service and determines the manner in which it is organised, see Chapter 1, Article 1(d) of the Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive).

2. In situations where a permit (or similar) as referred to in point 1 is required:
 - a) Does the permit mean that the broadcasting of programmes by the media service provider must follow special rules? Is the aim of any such rule to protect public security, including the safeguarding of national security and defence, and if so, how is it designed?
 - b) Can the permit be revoked? If so, how are the rules on revocation designed? Can a revocation decision be combined with a suspension period during which the media service provider cannot be granted a new permit?
 - c) How is a procedure to revoke a permit initiated? Is the matter decided by a public authority or a court of law? Can decisions on provisional measures be taken as part of the procedure? Are decisions open to appeal? How are the decisions enforced and, if they are open to appeal, can they be enforced immediately?
 - d) Do different rules apply depending on whether the media service provider is under your jurisdiction or the jurisdiction of a third country?

Please specify whether different rules apply for different modes of broadcasting.

3.
 - a) Are there other rules on interventions against broadcasting of radio, TV or searchable teletext in your territory (including broadcasting via satellite up-link) or by satellite capacity that belongs to you? Is the aim of any such rule to protect public security, including the safeguarding of national security and defence, and if so, how is it designed?
 - b) What consequences can such interventions lead to? For example, can a warning, fee and/or broadcasting ban be issued?
 - c) How is an intervention initiated? Is the matter decided by a public authority or a court of law? Can decisions on provisional measures be taken in the procedure? Are decisions open to appeal? How are the decisions enforced and, if they are open to appeal, can they be enforced immediately?

d) Do different rules apply depending on whether the media service provider is under your jurisdiction or the jurisdiction of a third country?

Please specify whether different rules apply for different modes of broadcasting.

Broadcasting to your country’s territory from abroad

4. a) Are rules in place regarding interventions against broadcasting radio, TV or searchable teletext coming from abroad? Is the aim of any such rule to protect public security, including the safeguarding of national security and defence, and if so, how is it designed?

b) What consequences can such interventions lead to? For example, can a warning, fee and/or broadcasting ban be issued?

c) How is an intervention initiated? Is the matter decided by a public authority or a court of law? Can decisions on provisional measures be taken in the procedure? Are decisions open to appeal? How are the decisions enforced and, if they are open to appeal, can they be enforced immediately?

d) Do different rules apply depending on whether the media service provider that broadcasts to your territory is under your jurisdiction or the jurisdiction of a third country?

Please specify whether different rules apply for different modes of broadcasting.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskrivning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjningsberedskap. Fö.
51. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

Skyddet för EU:s finansiella intressen.

Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]

En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]

Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Vem äger fastigheten. [55]
Åtgärder för tryggare bostadsområden.
[57]
Utökade möjligheter att använda
preventiva tvångsmedel 2. [60]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för
samhällsviktig verksamhet
– för ökad försörjningsberedskap. [11]
Organisera för hållbar utveckling. [14]
Värdet av vinden. Kompensation,
incitament och planering för
en hållbar fortsatt utbyggnad av
vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Kulturdepartementet

Kultursamhället – utvecklad samverkan
mellan stat, region och kommun. [58]
Sveriges säkerhet i etern. [63]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag
för en stärkt bioekonomi. [15]
Förbud mot bottentrålning i marina
skyddade områden. [20]
Kamerabevakning för ett bättre
djurskydd. [27]
Jakt och fiske i renbetesland. [46]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården
som en del av en sammanhållen och
personcentrerad vårdkedja. [5]
Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]
Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]
Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]
Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]
Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]

Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

Ett stärkt och samlat skydd
av välfärdssystemen. [52]

En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring
– för bättre ekonomisk trygghet,
kunskap och rättssäkerhet. Volym 1
och 2. [53]

Några smittskyddsfrågor inom social-
tjänsten och socialförsäkringen. [56]

Vi kan bättre!

Kunskapsbaserad narkotikapolitik
med liv och hälsa i fokus. [62]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Ny myndighetsstruktur för finansiering av
forskning och innovation. [59]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intyganden. [42]