

Stockholm den 25 november 2022

R-2022/1657

Till Kulturdepartementet

Ku2022/01405

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 25 augusti 2022 beretts tillfälle att avge yttrande över departementspromemorian Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (Ds 2022:20).

Sammanfattning

Advokatsamfundet avstyrker förslagen.

Advokatsamfundet anser att det inte finns grund för en så långtgående inskränkning av yttrandefriheten som promemorians förslag innebär. Det tycks inte ha skett någon utredning med yttrandefriheten som utgångspunkt, trots att regeringen förutsatt att ett sådant arbete skulle utföras.¹

Vidare är Advokatsamfundet kritiskt till beskrivningen av vilka yttrandefrihetsbrott som ska kunna ge anledning till återkallelse. Denna kritik är betingad av skäl som har att göra med såväl lagstiftningstekniken som ändamålsenligheten av de bedömningar som kan antas ligga till grund för beslut om återkallelse.

¹ Se prop. 2019/20:168 s. 166 f.



Synpunkter

Beredningskrav

Enligt Advokatsamfundets uppfattning är promemorians förslag av sådan art att den av laghierarkiska och principiella skäl fordrar en mer allsidig beredning än vad som förefaller har skett hittills.

Vid radio- och tv-lagens tillkomst övervägdes möjligheten att i svensk rätt, med stöd av AV-direktivet, införa bestämmelser som skulle kunna förhindra sändningar från andra medlemsstater i de fall där programinnehållet innefattat vissa grova överträdelser, såsom uppmaningar till hat grundat på ras, religion eller nationalitet. En sådan möjlighet ansågs dock, i linje med tidigare bedömningar i lagstiftningssammanhang, inte påkallad eftersom det fanns ”starka skäl” häremot samt uppenbarligen riskerade att bli alltför ingripande eller oproportionerlig.²

Advokatsamfundet kan inte se att det i promemorian anges att det tillkommit några sådana starka skäl och då ingår i den bedömningen hänsyn till ett försämrat säkerhetsläge i Sverige och övriga Europa. Advokatsamfundet konstaterar att promemorian inte heller innehåller någon redogörelse för att det ens skulle ha förekommit något konkret tvivelaktigt programinnehåll som skulle kunna motivera det aktuella förslaget.

Advokatsamfundet konstaterar vidare att promemorians förslag endast utgör en del, om än mycket betydelsefull sådan, av de åtgärder och lagändringar som förväntas genomföras på medieområdet med anledning av det rådande internationella och nationella säkerhetsläget. Det är på sin plats att erinra om yttrandefrihetens avgörande betydelse för ett fritt samhällsskick, liksom att ett robust skydd för yttrandefriheten har sin särskilda betydelse i oroliga tider.

Det ska uppmärksammas – vilket också nämns i promemorian (s. 26 f.) – att en särskild utredare fått i uppdrag att lämna förslag på hur ingripanden skulle kunna ske mot satellitsändningar av radio och tv med hänsyn till Sveriges säkerhet.³ Gällande rätt

² Se prop. 2009/10:115 s.113.

³ Se Dir. 2022:81. Härutöver pågår lagstiftningsarbete avseende exempelvis EU:s förordning av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online ((EU) 2021/784), jmf. även SOU 2022:18, samt EU:s förordning av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG ((EU) 2022/2065), jmf. även Dir. 2022:49. Den senare förordningen kräver bland annat att svensk rätt erbjuder verktyg för ingripanden mot så kallade leverantörer av förmedlingstjänster vid underlåtenhet att



medger inte ingripanden mot sådan programverksamhet i form av avbrytande av sändningarna. Utredningen, vilken beräknas redovisad i juni 2023, kommer att behandla frågor som är identiska eller i vart fall näraliggande med promemorians överväganden och förslag. En samordnad och grundligare utredning är motiverad.

Möjligheten att återkalla ett sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet

Det primära förslaget som presenteras i promemorian avser en ny återkallelsegrund för den som sänder tv, sökbar text-tv eller ljudradio med tillstånd av svensk myndighet.

Delegationsbestämmelsen i 3 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) syftar inte till att begränsa yttrandefriheten i större utsträckning än vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Inskränkningar av yttrandefriheten måste stå i proportion till förväntade effekter. Ett beslut att återkalla ett sändningstillstånd hör till de mer ingripande åtgärder som kan vidtas mot en massmedieverksamhet här i landet.

De bestämmelser som i dag möjliggör en återkallelse med hänvisning till programinnehållet har motiverats i tidigare lagstiftningsärenden och framstår som väl avvägda mellan intresset för ett konkret skydd av ett allmänt intresse och rätten till yttrandefrihet.⁴

Möjligheten att inskränka yttrandefriheten med iakttagande av regeringsformens anvisningar (2 kap. 23 §), fordrar återhållsamhet och kan endast komma i fråga vid konkreta och fysiska oroligheter. Den inskränkning som promemorian behandlar är av liknande slag. Det är därför nödvändigt att syftena bakom begränsningen är noggrant redovisade.⁵ Enligt Advokatsamfundet är promemorians redovisning otillräcklig.

En annan angelägen fråga är att promemorians förslag har en bristfällig konstitutionell förankring i grundlagarna vad avser återkallelse med hänsyn till Sveriges säkerhet. Den föreslagna ordningen riskerar därmed att strida mot grundbultar i den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen, framförallt yttrandefrihetsgrundlagens hinderförbud (1 kap. 11 §). Det gäller särskilt återkallelse som skulle grunda sig på ett obefogat eller oförutsebart förfarande.

efterkomma förelägganden meddelade av nationella rättsliga eller administrativa myndigheter avseende åtgärder mot spridning av "olagligt innehåll" via berörda tjänster.

⁴ Exempel på en sådan avvägning är den reglering som införts mot ingående våldsskildring samt pornografiskt innehåll, se prop. 2009/10:115 s. 124 och s. 127, jmf. även prop. 1975/76:209 s. 153.

⁵ Se SOU 1975:75 s. 202 f.



Med hänvisning till det anförda avstyrks förslaget i denna del.

Möjligheten att i efterhand pröva om sändningstillstånd kan återkallas

I promemorian föreslås att återkallelse ska kunna ske om innehållet i tidigare sändningar riskerar att medföra skada för Sveriges säkerhet. Sannolikheten för en sådan effekt ska, enligt förslaget, framstå som rimlig från en objektiv synpunkt för att en återkallelse ska vara motiverad. Vidare förutsätts att återkallelse av sändningstillstånd får ske om det innehåll som riskerar att orsaka fara för Sveriges säkerhet varit återkommande (s. 41 ff).

Enligt Advokatsamfundet är den aktuella gränsdragningen svår att göra. Exempelvis ska även andra omständigheter än programinnehållet kunna beaktas vid en bedömning av en överträdelses väsentlighet. Den geografiska täckningen och räckvidden nämns särskilt (s. 44). Räckvidden för sändningar i det svenska marknätet är begränsad och kommer dessutom, över tid, bli allt lägre.⁶ Återkallelse på denna grund är således både drabbande och ineffektiv. Det bör i sammanhanget vägas in att antalet tillstånd som förslaget berör understiger 70, närradiotillstånden undantagna (för dessa finns redan bestämmelser om återkallelse). Dessutom har förslaget ingen betydelse för sändningar på internet.

Advokatsamfundet understryker att förslaget även i denna del är långtgående och innefattar en betydande risk för onödiga och omfattande inskränkningar i yttrandefriheten. Det är också en brist i sig att frågan i vilken utsträckning ett ingripande verkligen skulle resultera i önskad effekt lämnas outredd i promemorian. Möjligheten för aktörer som ägnar sig åt att bedriva påverkanskampanjer som riskerar Sveriges säkerhet skulle sannolikt alltså kvarstå även efter återkallelse av tillstånd. Detta är ett starkt skäl för att förslaget inte bör genomföras.

Med hänvisning till att den föreslagna ordningen framstår som onödigt ingripande och inte kan förväntas få den eftersträlvade effekten, avstyrker Advokatsamfundet förslaget i denna del.

⁶ Se Myndigheten för press, radio och tv, *Medieutveckling 2022 Mediekonsumtion*, s. 10 ff.



Vem som prövar mål om återkallelse

Om förslaget ändå genomförs, helt eller delvis, är det lämpligt att återkallelse med hänvisning till Sveriges säkerhet prövas av allmän domstol på talan av Justitiekanslern. I fråga om tillämpligheten av processuella bestämmelser, noterar Advokatsamfundet att promemorian inte berör frågan att svarandeparter i denna typ av mål kan ha säte utomlands och därmed ett högst begränsat intresse att medverka i rättegång om återkallelse.

Återkallelse med hänvisning till ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten

I promemorian föreslås en möjlighet att återkalla tillstånd att sända tv och sökbar text-tv vid yttrandefrihetsbrott. Enligt förslaget skulle återkallelse kunna ske i händelse av ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Advokatsamfundet anser det vara oklart vilka yttrandefrihetsbrott som avses, eftersom det inte lämnas förslag på en uttömmande lista. Yttrandefrihetsbrott som riskerar att skada Sveriges säkerhet, däribland högförräderi eller obehörig befattning med hemlig uppgift, utgör enbart exempel på sådana yttrandefrihetsbrott som enligt promemorian ska kunna ligga till grund för återkallelse.

Det är oklart i vilken utsträckning något är att betrakta som ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten i förslagets mening. Kravet på flagranti och upprepade överträdelser (s. 61) av yttrandefriheten är alltför vagt och bristen på förutsägbarhet utgör en betydande risk för alltför långtgående inskränkningar. Den aspekten analyseras överhuvudtaget inte i förslaget. Visserligen berör promemorian risken för att självcensur, genom anpassning av ämnesval och vinklar, kan skada en vid yttrandefrihet (s. 60). Men av denna korrekta observation dras ingen slutsats.

Ur ett yttrandefrihetsrättsligt perspektiv kan anmärkas att när promemorian talar om en ”avhållande effekt”, sker detta från utgångspunkten att utgivare uppmuntras att avstå från vissa publiceringar. Sådana så kallade avhållande effekter – eller *chilling effects* med Europadomstolens terminologi – är starkt problematiska.

Advokatsamfundet konstaterar att en sådan effekt på yttrandefrihetens område är synnerligen negativ för ett demokratiskt och öppet samhälle och utgör därmed en vägande faktor för att förslaget om återkallelse inte bör genomföras.



Mot bakgrund av vad som nu anförts och eftersom förslaget om vad som kan anses utgöra ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten är alltför vagt formulerat, anser sig Advokatsamfundet inte heller i denna del kunna ställa sig bakom förslaget.

Borttagande av krav på tillstånd från regeringen för sändningar av ljudradio till utlandet

Teknikutvecklingen har möjliggjort att radions programutbud tillståndsfritt kan tillgängliggöras via internet. Advokatsamfundet delar promemorians uppfattning att det saknas skäl för tillståndsplikt för att sända ljudradio till utlandet. Promemorians förslag att Myndigheten för press, radio och tv ska erhålla rätt att meddela tillstånd till vissa vidareändringar av ljudradio, lämnas utan erinran av Advokatsamfundet.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander