



Sveriges säkerhet i etern (SOU 2023:63)
(Ku2023/01106)

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

Fakultetsnämnden begränsar sitt yttrande till promemorians förslag om tillståndsplikt för satellitsändningar av tv, sökbar text-tv och radio (avsnitt 10.3).

När det gäller möjligheten att återkalla sändningstillstånd med yttrandefrihetsbrott som grund (avsnitt 10.4), hänvisar fakultetsnämnden till sitt yttrande över promemorian Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till rikets säkerhet (Ds 2022:20).

Tillståndsplikt för satellitsändningar

Enligt nu gällande reglering krävs endast tillstånd för att sända tv, sökbar text-tv och ljudradio med användande av radiovågor (se 4 kap. 2 § och 10 kap. 1 § radio- och tv-lagen [2010:696], härafter RTL). Något tillstånd krävs däremot inte för sändningar som sker via satellit eller genom tråd.

Utredningens förslag innebär att det kommer krävas tillstånd från Mediemyndigheten (tidigare Myndigheten för press, radio och tv) för att bedriva satellitsändningar av tv, sökbar text-tv och radio. Det blir alltså förenat med straffansvar att genomföra sådana sändningar utan tillstånd. Detta är en förhållandevis stor förändring jämfört med den anmälningsskyldighet som idag gäller för dessa sändningar.

När det gäller trådsändningar är det enligt 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) inte möjligt att uppställa krav på sändningstillstånd. Med sändningar genom tråd avses främst traditionell kabel-tv, men även sändningar av radio och tv-program som sker via internet torde omfattas (se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 2023, s. 93 f.).

Det finns däremot inget absolut hinder, enligt YGL, att införa krav på tillstånd att sända via satellit – även om sådana regler måste uppfylla de



krav på inskränkningar av yttrandefriheten som följer av bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen (RF), se 3 kap. 5 § YGL.

Att det idag endast är marksända program som omfattas av tillståndskrav hänger väsentligen samman med det begränsade sändningsutrymmet i etern. Eftersom det finns ett begränsat sändningsutrymme har det ansetts krävas någon form av tillståndssystem för att fördela det utrymme som finns – jfr. 3 kap. 3 § andra stycket YGL där det uttryckligen anges att det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. När det gäller satellitsändningar finns inte motsvarande begränsande faktorer, varför något tillståndskrav inte har ansetts nödvändigt.

Utredningen motiverar sitt förslag att nu införa ett krav på tillstånd vid satellitsändningar, dels med att skyddet för Sveriges säkerhet ska stärkas, dels med att regelverket för etersändningar ska kunna utformas på ett mer enhetligt sätt (betänkandet s. 204 f.). Det kan ifrågasättas om de angivna skälen är särskilt starka.

Utredningens förslag innebär att skyddet för Sveriges säkerhet ska bestå i möjligheten att återkalla sändningstillstånd om det genom sändningarna begås vissa särskilt angivna yttrandefrihetsbrott. Oavsett regler om sändningstillstånd är det alltså redan idag möjligt att ingripa mot satellitsändningar som utgör ett hot mot Sveriges säkerhet. Många av de aktuella brotten är allvarliga, och kan förväntas leda till fängelse för den som ansvarar för sändningen. Att ett indraget sändningstillstånd, härutöver, skulle ha någon påtaglig effekt till skydd för Sveriges säkerhet framstår som högst osäkert. Faktiska exempel som påvisar ett sådant behov saknas.

Det är också lite bakvänt att som främsta skäl *för* att införa ett system med krav på tillstånd att sända satellitsändningar, anföra möjligheten att *återkalla* nämnda tillstånd. De traditionella radio- och tv-sändningar som idag är tillståndspliktiga, är det till följd av teknikens begränsningar: det finns ett begränsat sändningsutrymme som måste fördelas mellan olika aktörer. När det gäller satellitsändningar saknas denna faktor.

Man kan på motsvarande sätt hävda att det skulle gynna Sveriges säkerhet om det gick att hindra utgivningen av tryckta skrifter som innefattar vissa tryckfrihetsbrott. Men det betyder inte att det är påkallat att införa ett system med krav på tillstånd att trycka och sprida böcker eller ge ut tidningar.

Av det nyss sagda följer även att utredningens andra argument – enhetligheten – inte har särskilt stor tyngd. Att det beträffande vissa sändningar finns praktiska skäl att införa ett system med tillståndskrav, är inte ett gott argument till stöd för att införa ett sådant krav när det



gäller sändningar för vilka det råder andra praktiska förutsättningar. Snarare bör frågan om det är lämpligt att kräva tillstånd vid satellitsändningar besvaras utifrån principiella överväganden.

Utgångspunkten bör då vara att såväl TF som YGL har etableringsfrihet som huvudregel, och att denna princip endast inskränks när det är nödvändigt till följd av de tekniska begränsningar som följer av vissa sändningsslag. Det finns goda skäl för att staten endast undantagsvis ska ges möjlighet att begränsa yttrandefriheten genom ingripanden i förväg – vilket ett krav på tillstånd vid satellitsändningar utgör. Lika lite som staten genom censur bör förhandsgranska vad som yttras, bör staten förhandsgranska vem som vill använda sin tryck- och yttrandefrihet (se Axberger, a.a., s. 89). Det har, mot denna bakgrund, inte i utredningen framförts några övertygande skäl som talar för att satellitsändningar – till skillnad från trådsändningar, sändningar som sker via internet samt spridning av tekniska upptagningar och tryckta skrifter – bör omfattas av tillståndskrav.

Att satellitsändningar anses böra regleras på ett sätt som närmare överensstämmer med marksänd radio och tv, kan inte anses väga så tungt att den föreslagna inskränkningen i etableringsfriheten uppfyller de krav som uppställs i 2 kap. RF för att begränsa yttrande- och informationsfriheten (jfr. betänkandet s. 233).

Sammanfattningsvis avstyrker fakultetsnämnden att det införs en tillståndsplikt vid satellitsändningar.

Utformningen av kravet på tillstånd för satellitsändningar

Om utredningens förslag att införa tillståndsplikt för satellitsändningar ändå genomförs framstår utredningens överväganden om systemets närmare utformning i allt väsentligt som väl avvägda.

Regleringen i RTL är emellertid väldigt komplex, vilket gör det svårt att överblicka och analysera den tekniska utformningen av de lagförslag som lämnas i betänkandet.

Ett exempel är vad som avses med satellitsändningar och i vilken utsträckning sådana omfattas av YGL respektive RTL (jfr. 1 kap. 3 § tredje stycket YGL och 1 kap. 3 § RTL). Av 3 kap. 1 § RTL framgår att tv- och radiosändningar ska vara riktade till allmänheten, med vilket avses ”en sändning som samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den” (3 kap 1 § 19 RTL). Med detta menas, såvitt gäller satellitsändningar, att ”sändningen från satelliten ska vara avsedd att tas emot av allmänheten antingen direkt eller efter samtidig och oförändrad återutsändning” (prop. 1992/93:75 s. 24 och betänkandet s. 144 f.).



Enligt YGL är satellitsändningar emellertid inte riktade till allmänheten (utan mot rymden) och faller därmed utanför YGL:s allmänna sändningsregel i 1 kap. 3 § första stycket. Trots detta ska YGL tillämpas om sändningen är avsedd att slutligen tas emot av allmänheten, och sändningen utgår från Sverige eller kan anses utgå från Sverige och oförändrat vidarelämnas här (se 1 kap. 3 § tredje stycket YGL samt prop. 1990/91:64 s. 52 f. och s. 109 f.). I detta avseende gör YGL inte skillnad på om sändningen går direkt från satelliten till mottagarna, eller om sändningen från satelliten vidarelämnas genom kabel eller marknät. Med utgångspunkt i etableringsfriheten blir det emellertid skillnad härvidlag. Såvitt får förstås innefattas nämligen rätten att sända genom tråd, i 3 kap. 1 § YGL, en frihet att vidarelämna satellitförmedlade sändningar (se prop. 1990/91:64 s. 89).

Om det ovan anförda stämmer, skulle det innebära att vissa sändningar som sker ”över satellit” enligt RTL:s bestämmelser, enligt YGL:s systematik kan vara såväl trådbundna (om sändningarna vidareförmedlas via tråd) som icke trådbundna (om sändningarna går direkt från satelliten till mottagarna eller vidareförmedlas via marknätet). Det sagda skulle innebära att utredningens förslag om sändningstillstånd för satellitsändningar delvis kan strida mot 3 kap. 1 § YGL, eller i vart fall inte kan tillämpas på sådana satellitsändningar som vidareförmedlas genom tråd. Om så skulle vara fallet får den föreslagna tillståndsregleringen av satellitsändningar endast praktisk betydelse avseende sådana satellitsändningar som riktas till de allt färre hushåll som har ett abonnemang på satellit-tv (se Myndigheten för press, radio och tv, *Medieutveckling 2023*, s. 21). Problematiken, som inte berörs i utredningen, bör bli föremål för ytterligare överväganden.

Det är ett genomgående bekymmer att den som vill tillgodogöra sig regleringen måste lägga pussel mellan YGL:s och RTL:s svårtillgängliga och sinsemellan disparata systematik. Det bör övervägas om inte tiden är mogen att se över regelverken på ett mer genomgripande sätt. Till exempel framstår det inte längre som möjligt att upprätthålla någon klar distinktion mellan sändningar ”genom tråd” och ”på annat sätt än genom tråd”, på det sätt som görs i YGL (jfr. Axberger, a.a., s. 50).

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

Anna Singer