



Mediemyndigheten

2024-04-02

Dnr: 23/04116

Kulturdepartementet - Ku2023/01106

ku.remissvar@regeringskansliet.se

ku.md@regeringskansliet.se

## Yttrande över betänkandet Sveriges säkerhet i etern (SOU 2023:63)

Mediemyndigheten har i uppdrag att inom sitt verksamhetsområde bland annat verka för yttrandefrihet, medie- och informationskunnighet samt möjligheterna till mediemångfald och tillgänglighet. Myndighetens yttrande avgränsas till myndighetens verksamhetsområde.

Granskningsnämnden för radio och tv är ett självständigt organ inom Mediemyndigheten som genom efterhandsgranskning prövar om innehållet i radio- och tv-sändningar följer de regler som finns i sändningstillstånden och radio- och tv-lagen (jfr 7 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen, 16 kap. 2 § radio- och tv-lagen [2010:696] och 15 § förordning [2023:844] med instruktion för Mediemyndigheten).

### Sanktionsförordningen

Mediemyndigheten noterar att utredningen inte berör hur en ansökan om sändningstillstånd från en part som omfattas av sanktionsförordningen ska hanteras. Eftersom alla sändningstillstånd som innehas av de juridiska personer, enheter och organ som förtecknas i bilaga XV till förordningen, tillfälligt ska upphävas, torde det betyda att myndigheten inte kan bevilja en ansökan från en sådan aktör. Utredningen berör inte heller frågan om ett tillfälligt upphävande av sändningstillståndet i en situation där en tillståndshavare skulle komma att omfattas av sanktionerna.

## **Mediemyndighetens överväganden gällande förslagen i kapitel 10: Överväganden och förslag**

### **10.2 Alternativ som har förkastats**

#### **Genomförande av AV-direktivets regler om hindrande av mottagning och vidareändning av audiovisuella medietjänster**

AV-direktivets artikel 3.2–3.5 innehåller en möjlighet för ett medlemsland att ingripa mot sändningar från ett annat EU-land som är till förfång för eller utgör en allvarlig risk för allmän säkerhet, inklusive skydd av nationell säkerhet och försvar. Genom att inte genomföra sådana regler lämnas en lucka i möjligheten att ingripa mot sändningar som potentiellt skulle kunna riskera att skada Sveriges säkerhet. Utredningen pekar på att Sverige, i fall där sändningar från andra EU-länder skulle strida mot AV-direktivets regler och myndigheterna i det landet inte gör något åt saken, kan anhängiggöra ett ärende om fördragsbrott i EU-domstolen. Myndigheten konstaterar att detta skulle vara en långdragen process. Vidare konstaterar myndigheten att AV-direktivet innehåller regler som förbjuder uppmaning till terroristbrott, våld eller hat. Dessa regler kan inte i sig garantera att sändningarna inte har ett innehåll som riskerar att skada Sveriges säkerhet.

### **10.3 Tillståndsplikt för satellitsändningar av tv, sökbar text-tv och radio**

#### **10.3.2 Utformningen av tillståndsplikten**

##### **Satellitsänd text-tv**

Mediemyndigheten ifrågasätter om det finns ett behov av en tillståndsplikt för sökbar text-tv som inte åtföljer en tv-sändning. Sökbar text-tv som innehåller nyheter och/eller annan information sänds idag, såvitt myndigheten känner till, enbart av Sveriges Television AB och åtföljer dess programtjänster. Övriga programföretag nyttjar sådant utrymme endast för att sända tillgänglighetstjänster såsom textning.

##### **Radio och tv-sändningar över satellit**

Mediemyndigheten tillstyrker utredningens förslag avseende satellitradio.

Som förslaget om tillståndsplikt för tv-sändningar över satellit nu är formulerat kommer sändningar att regleras på olika sätt beroende på vilket land som enligt kriterierna i AV-direktivet har jurisdiktion över programföretaget, var satellitupplänken är belägen och till vilket land satellitkapaciteten hör. Effekterna av den föreslagna tillståndsplikten förefaller, i vart fall i dagsläget, bli begränsade och bör därför utredas ytterligare. Nedan redogörs för när radio- och tv-lagen kan komma att tillämpas beroende på om programföretagen

- 1) omfattas av svensk jurisdiktion på grund av att de är etablerade i Sverige och använder en satellitupplänk belägen i Sverige eller använder en satellitkapacitet som tillhör Sverige, eller
- 2) omfattas av jurisdiktion i Sverige trots att de är etablerade utanför EES, men för att de använder en satellitupplänk belägen i Sverige eller använder en satellitkapacitet som tillhör Sverige, eller
- 3) omfattas av svensk jurisdiktion på grund av att de är etablerade i Sverige men varken använder en satellitupplänk belägen i Sverige eller använder en satellitkapacitet som tillhör Sverige, eller
- 4) omfattas av jurisdiktion i ett annat EES-land men a) använder en satellitupplänk belägen i Sverige eller b) använder en satellitkapacitet som tillhör Sverige.

I de två första fallen gäller innehållsreglerna i radio- och tv-lagen och programföretaget kommer att få ett sändningstillstånd med innehållsvillkor (om det godkänt innehållsvillkor). Tillståndet kan återkallas. I det tredje fallet gäller den svenska radio- och tv-lagens innehållsregler men det kommer inte att krävas något

svenskt sändningstillstånd eller möjlighet att ställa innehållsvillkor, eftersom tillståndskrav enligt utredningens förslag endast gäller för sändningar där leverantören av medietjänsten använder sig av en satellitupplänk belägen i Sverige eller satellitkapacitet som tillhör Sverige. Det innebär att det inte heller finns något tillstånd som kan återkallas. I det fjärde fallet gäller inte innehållsreglerna i radio- och tv-lagen (däremot gäller etableringslandets innehållsregler) men det krävs svenskt sändningstillstånd. Ett sådant sändningstillstånd kan dock inte förenas med innehållsvillkor, vilket innebär att tillståndet inte kan återkallas annat än på formell grund.

Enligt uppgift sänder majoriteten av de svenska programföretagen genom satellitupplänk belägen i Norge och med satellitkapacitet som tillhör Norge. När en sändning omfattas av svensk jurisdiktion baserat på att bolaget är etablerat i Sverige, men där sändningen sker exempelvis genom en satellit från Norge eller Frankrike (exempel 3 ovan), kommer det inte heller fortsättningsvis att krävas sändningstillstånd i Sverige.

En programtjänst som tillhandahålls av ett programföretag etablerat i Sverige men där utländsk satellitkapacitet används behöver fortsatt vara registrerad i myndighetens register. Mot den bakgrunden avstyrker myndigheten förslaget att upphäva upplysningsbestämmelsen i 16 kap. 7 § radio- och tv-lagen (se vidare nedan under avsnitt 10.3.6).

### **Särskilt angående krav på sändningstillstånd avseende svensk satellitkapacitet**

Det är inte tydligt beskrivet i utredningen vad tillståndskravet avseende satellit-tv innebär i förhållande till svensk satellitkapacitet, varken i konsekvensbeskrivningen eller i övrigt.

Enligt uppgift länkar SES Astra inte längre upp några tv-sändningar från svenskt territorium. Däremot förfogar bolaget över svensk satellitkapacitet som bland annat används för tv-sändningar. Upplänkning till bolagets satelliter sker från andra EES-länder men även från tredje länder (exempelvis Storbritannien). De enda satellitupplänkningar av tv-sändningar som sker från svenskt territorium torde därför för närvarande vara tillfälliga sändningar under till exempel idrottsevenemang.

Så som förslaget är utformat uppfattar Mediemyndigheten att alla leverantörer av medietjänster som sänder satellit-tv genom svensk satellitkapacitet ska vara skyldiga att ansöka om sändningstillstånd hos myndigheten om programföretaget omfattas av jurisdiktion i ett EES-land. Detta gäller oavsett om sändningen länkas upp där eller genom ett annat EES-land eller ett tredje land, om sändningen når ett EES-land. Det kan till exempel röra sig om ett tyskt programföretag som genom upplänkning i Luxemburg sänder tv till Tyskland. Som den föreslagna lagtexten är formulerad skulle ett sådant bolag bli skyldigt att ansöka om svenskt sändningstillstånd ifall det är en svensk satellitkapacitet som används (exempel 4 b ovan). En sådan aktör kan redan behöva ha licens i ursprungslandet och/eller i upplänkingslandet. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om det är proportionerligt att införa krav på sändningstillstånd för satellitsändningar för leverantörer av medietjänster som använder svensk satellitkapacitet men inte står under svensk jurisdiktion. Ett syfte med regleringen torde vara att kunna ingripa mot sändningar från tredje land som fått svensk jurisdiktion därför att de använder sig av en svensk satellitupplänk eller satellitkapacitet. En avgränsning av reglerna till att omfatta sändningar med svensk jurisdiktion bör därför vara tillräcklig för att uppfylla det syftet, särskilt mot bakgrund av att ett sändningstillstånd som ges till en leverantör av medietjänster som inte omfattas av svensk jurisdiktion ändå inte kan återkallas, annat än på formella grunder (det vill säga inte på grund av sändningars materiella innehåll). Utredningens förslag behöver mot denna bakgrund analyseras vidare. En sådan analys bör även innefatta frågan om programföretag som inte omfattas av svensk jurisdiktion, men som sänder genom en satellitupplänk belägen i Sverige, ändå bör omfattas av kravet på sändningstillstånd. I dagsläget torde det kunna handla om tillfälliga sändningar från till exempel internationella programföretag som sänder med egen utrustning.

### 10.3.3 Tillståndsförfarandet och överlåtelse av tillstånd

Mediemyndigheten föreslår viss ändring vad gäller tillståndens längd och tillstyrker i övrigt utredningens förslag.

#### Tillståndens längd

Mediemyndigheten tillstyrker utredningens förslag om att tillståndens längd bör bestämmas till en viss tid. I likhet med andra tillståndspliktiga radio- och tv-sändningar bör tillståndens period vara högst åtta år.

Enligt 4 kap. 12 § radio- och tv-lagen ska ett tillstånd som har beviljats av Mediemyndigheten att sända tv eller sökbar text-tv gälla i åtta år. Om det finns särskilda skäl, får myndigheten besluta att ett tillstånd ska gälla för kortare tid. Särskilda skäl kan exempelvis vara att ett tillstånd ska gälla i högst två veckor och myndigheten behöver då varken tillämpa bestämmelserna om krav på finansiella och tekniska förutsättningar samt krav på samverkan med övriga tillståndshavare i tekniska frågor, eller hur fördelningen av tillstånd ska göras (4 kap. 13 § radio- och tv-lagen). Myndigheten har vidare beslutat om kortare tillståndens period när enstaka tillstånd getts under en löpande tillståndens period för marksänd tv eller digital kommersiell radio.

Myndigheten anser inte att det måste krävas särskilda skäl för att myndigheten ska ge tillstånd att sända över satellit för en kortare period än åtta år, då det inte är fråga om samma ansökningsförfarande som för marksänd tv och digital kommersiell radio. Någon hänsyn behöver exempelvis inte tas till att tillstånden vid samma tillfälle ska fördelas efter ett urvalsförfarande bland flera sökande. Tillståndens längd bör i stället i första hand avgöras efter den sökandes behov av tillstånd. Den sökande kan exempelvis vilja sända från ett idrottsevenemang som pågår under en månad och har därefter inget behov av tillstånd.

Myndigheten föreslår därför att tillståndens längd bör bestämmas till en viss tid och som längst åtta år.

#### Ansökningsavgift

Mediemyndigheten tillstyrker förslaget och delar bedömningen att handläggningen är mindre omfattande för dessa sändningar än för andra motsvarande sändningar i marknätet. Till skillnad från de sändningar i marknätet, där ett urvalsförfarande tillämpas vid tillståndsgivningen, kommer dock samma bedömningar behöva göras vid ansökan om tillstånd att sända över satellit som vid ansökan om medgivande till överlåtelse av sådant tillstånd. Myndigheten konstaterar vidare att det kommer att vara samma ansökningsförfarande och formella krav oavsett hur lång tid tillståndet kommer att gälla för (se myndighetens kommentar avseende tillståndens längd ovan). Myndighetens handläggningskostnader för ansökningarna kommer därför att vara desamma oavsett hur lång tid tillståndet kommer att gälla för och oavsett om det är fråga om tillstånd eller medgivande till överlåtelse av tillstånd.

### 10.3.4 Tillståndsvillkor

Mediemyndigheten tillstyrker utredningens förslag.

Syftet med förslaget att införa sändningstillstånd med innehållsvillkor är att stärka Sveriges säkerhet. Tanken är att sändningstillstånden ska kunna återkallas om programföretaget bryter mot innehållsvillkoren. Mediemyndigheten vill mot den bakgrunden belysa att det är frivilligt för bolagen att acceptera innehållsvillkor, och att det inte kommer att vara möjligt för myndigheten att avslå en ansökan om tillstånd för att den sökanden inte godtar föreslagna innehållsvillkor.

Se också myndighetens kommentarer under avsnitten 10.4.3 och 12.4.

### 10.3.6 Följdändringar m.m.

Mediemyndigheten konstaterar att förslaget om att ta bort upplysningsplikten i 16 kap. 7 § radio- och tv-lagen bygger på tanken att alla satellitsändningar framöver kommer att omfattas av tillståndsplikt. Som

myndigheten anført ovan (under avsnitt 10.3.2) finns det en möjlighet att sändningar fortfarande har svensk jurisdiktion och ska registreras som satellitsändningar, men inte omfattas av tillståndsplikten, i de fall de använder en satellitupplänk eller satellitkapacitet från något annat land än Sverige. Myndigheten avstyrker av det skälet förslaget att upphäva 16 kap. 7 § radio- och tv-lagen.

Mediemyndigheten tillstyrker övriga förslag som återfinns i utredningens avsnitt 10.3.6. Därutöver anser myndigheten att upplysningsplikten vid en ansökan eller anmälan i förekommande fall bör inkludera uppgift om satellitupplänk samt vilket lands satellitkapacitet som kommer nyttjas. Mediemyndigheten bör också få uttrycklig tillåtelse att registrera dessa uppgifter i myndighetens tillståndsregister. Programbolag bör också ha en skyldighet att anmäla förändringar avseende dessa uppgifter.

## 10.4 Yttrandefrihetsbrott som grund för återkallelse av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv och satellitradio

Mediemyndigheten anser att det finns anledning att överväga om även yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp ska kunna leda till indraget sändningstillstånd. Se vidare under avsnitt 10.4.3 nedan. I övrigt tillstyrker myndigheten utredningens förslag.

### 10.4.3 Regleringens utformning

#### Enbart vissa yttrandefrihetsbrott ska kunna leda till återkallelse av tillstånd

Utredningen föreslår att vissa yttrandefrihetsbrott inte bör kunna leda till återkallelse eftersom de saknar en tillräckligt stark koppling till Sveriges säkerhet. Det gäller till exempel olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp, hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak. Utredningen anser att det på inget sätt är 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 självcensur, bör dras en gräns vid de brott som mer direkt syftar till att skydda Sveriges säkerhet och statskick samt grundläggande rättigheter.

Mediemyndigheten konstaterar att utredningen samtidigt föreslår att satellitsändningar ska åläggas innehållsvillkor med krav på saklighet och hänsyn till mediets genomslagskraft och att dessa sändningstillstånd, precis som sändningstillstånden för marknätet, ska kunna återkallas om tillståndshavaren bryter mot dessa regler. Reglerna om mediets genomslagskraft tillämpas till exempel avseende uttalanden som kan uppfattas som diskriminerande. I utredningen saknas i dessa delar motsvarande diskussion avseende risken för självcensur eller kopplingen till Sveriges säkerhet. Yttranden som innebär hets mot folkgrupp skulle med största sannolikhet även strida mot bestämmelsen om hänsyn till mediets genomslagskraft och redan överträdelsen mot det innehållsvillkoret kan leda till en återkallelse av sändningstillståndet.

För satellitsändningar med jurisdiktion i Sverige, men som inte är avsedda att tas emot i Sverige, gäller genom radio- och tv-lagen att de inte får ha ett innehåll som innebär bland annat hets mot folkgrupp (5 kap. 14 § radio- och tv-lagen) och utredningen föreslår att sändningstillstånd ska kunna återkallas vid brott mot den bestämmelsen. För närradio och kommersiell radio finns också möjlighet att återkalla tillstånd på grund av yttrandefrihetsbrott, och för närradio pekades just möjligheten att kunna ingripa mot hets mot folkgrupp ut som ett av skälen till bestämmelsen.

Myndigheten anser mot den bakgrunden att det, i motsats till vad utredningen kommit fram till, finns anledning att överväga om även yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp borde kunna föranleda en möjlighet att återkalla även de nu aktuella sändningstillstånden.

Återkallelsegrunden bör inte gälla för tv-sändningar av leverantörer av medietjänster som står under en annan EES-stats jurisdiktion

Se myndighetens synpunkter under punkten 10.2 angående sändningar som står under en annan EES-stats jurisdiktion.

## 12 Konsekvenser av förslagen

### 12.3.1 Konsekvenser för det allmänna

#### Tillståndsplikt för satellitsändningar

##### *Mediemyndigheten*

Mediemyndigheten delar utredningens bedömning att kostnader för den ökade arbetsbelastningen vad gäller tillståndsgivningen bör täckas av ansökningsavgiften för satellitsändningar. Kostnaden för granskningsnämndens utökade uppgifter kommer att bero på hur många programtjänster som kommer att få sändningstillstånd med innehållsvillkor. Innehållsgranskning avseende krav på saklighet eller skyldigheten att ta hänsyn till mediets särskilda genomslagskraft kräver en betydligt större arbetsinsats än att exempelvis granska om bestämmelserna om reklam innehåll följs. I de fall det rör innehåll på andra språk än svenska kan en kvalificerad översättning av innehållet i sändningen behöva göras. Myndigheten bedömer också att det även i övrigt kan vara mer resurskrävande att granska saklighets- och genomslagsaspekter i sändningar i andra kulturella kontexter och på andra språk.

### 12.3.2 Konsekvenser för enskilda och företag

#### Tillståndsplikt för satellitsändningar

Mediemyndigheten delar utredningens uppfattning om att den administrativa bördan kommer att vara begränsad. Avgiften kommer vara relativt låg och tillstånd kan sökas för en åttaårsperiod. Det kommer vara möjligt att ansöka om ett tillstånd i en e-tjänst och ansökan kommer främst innehålla krav på att besvara de frågor av formell natur som behövs för att bedöma om tillstånd ska medges eller inte.

Myndigheten konstaterar dock att just de stora svenska programföretag som utredningen lyfter fram som de som behöver söka tillstånd, förefaller inte behöva göra det. Som myndigheten tidigare angett tycks dessa aktörer för närvarande inte använda en satellitupplänk belägen i Sverige eller satellitkapacitet som tillhör Sverige. Det förefaller i stället vara helt andra aktörer som kan komma att omfattas av kraven. Programföretag som tidigare inte ens har behövt registrera sina sändningar hos myndigheten kommer nu att behöva söka tillstånd (se myndighetens resonemang under avsnitt 10.3.2 ovan, särskilt angående sändningstillstånd avseende svensk satellitkapacitet).

Störst påverkan kan tillståndsplikten ha för aktörer som sänder oregelbundet, exempelvis någon gång per år under en kortare period. Konsekvenserna får också anses vara större för mindre medieföretag med mindre resurser.

#### Återkallelse av sändningstillstånd

Det förhållandet att programrelaterade innehållsvillkor, som myndigheten avser att förena med ett tillstånd, måste godkännas av den sökande, kan innebära att den sökande väljer att inte godkänna sådana villkor. Tillståndshavaren behöver därmed inte riskera en återkallelse på grund av att sändningarna är i strid med ett innehållsvillkor.

## Konsekvenser för medieföretag som verkar eller avser att verka i Sverige

Mediemyndigheten delar bedömningen att varken tillståndsplikten eller ansökningsavgiftens storlek kommer innebära att ett medieföretag avstår från att etablera sig i Sverige eller väljer att byta etableringsland.

### 12.4 Konsekvenser för den fria åsiktsbildningen

Mediemyndigheten delar utredningens bedömning att ett tillståndsförfarande kan ha en viss avhållande effekt som kan uppfattas som negativ för den fria åsiktsbildningen. Den administrativa börda som ett ansökningsförfarande innebär är dock av mindre omfattning och kan i sig inte anses få några egentliga konsekvenser för den fria åsiktsbildningen. Konsekvenserna får anses vara större för mindre medieföretag med mindre resurser.

Myndigheten vill vidare peka på att de innehållsregler som föreslagits för de nya sändningstillstånden inte nödvändigtvis har en koppling till Sveriges säkerhet. Det finns just nu runt 70 satellitkanaler med svensk jurisdiktion, främst sport-, underhållnings- och filmkanaler. Flera av dessa kanaler riktar sig till andra länder, främst de nordiska grannländerna. Som nämnts ovan sänds majoriteten av de svenska programtjänsterna i dagsläget genom norska satelliter. Om dessa skulle sända genom en svensk satellit och ha tillstånd med innehållsvillkor skulle, förutom kravet på saklighet, också bestämmelsen om mediets genomslagskraft innebära striktare regler avseende till exempel program som innehåller eller behandlar våld, sex och droger eller som kan uppfattas som diskriminerande.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Jan-Olof Lind. Biträdande enhetschefen Anna Dingertz har varit föredragande. Enhetschefen Helena Söderman och juristerna Eva Bengtsson Åström, Jessica Durehed och Ola Vigström har deltagit i den slutliga beredningen.

Jan-Olof Lind