



Datum: 2022-11-21
Diarienummer: 2022-18565-2

Mottagare:
Kulturdepartementet
Referens:

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

Säkerhetspolisen har tagit del av promemorian *Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet* (Ds 2022:20) och har följande synpunkter.

Allmänt om förslaget

Om begreppet Sveriges säkerhet

Begreppet *Sveriges säkerhet* är centralt för de lagändringar som föreslås i promemorian. Såsom det konstateras i promemorian finns begreppet inte definierat i lag men det kan sammanfattas som Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Detta innefattar rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet. Vad som är av betydelse för Sveriges säkerhet kan förändras över tid och i takt med att samhället utvecklas.

Frågan om innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet behandlades ingående vid tillkomsten av säkerhetsskyddslagen. Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota den säkerhetskänsliga verksamheten. Säkerhetsskyddslagstiftningen är tillämplig för alla verksamhetsutövare som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, dvs. säkerhetskänslig verksamhet. Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska efter en säkerhetsskyddsanalys kunna svara på frågan om vad det är i verksamheten som ska skyddas, mot vad det ska skyddas och hur det ska skyddas.

I propositionen Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning (prop. 2019/20:15) angav regeringen att när det gäller tillämpningen av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK, uttrycket Sveriges säkerhet bör ges samma innebörd som i säkerhetsskyddslagen. Fråga uppkommer i vilken utsträckning detsamma bör gälla för de i denna promemoria föreslagna ändringarna till radio- och tv-lagen. Se vidare i avsnittet *Behov av definition av centrala begrepp* nedan.

Oklarheter kring krav på (misstanke om) brott

I promemorians avsnitt 2.3 om begreppet Sveriges säkerhet beskrivs under vilka förutsättningar Sveriges inre säkerhet kan vara hotad. I sammanhanget uttalas att "[d]et ska framhållas att det ska röra sig om kriminella aktiviteter." Uttalandet förklaras närmare i och står i kontrast mot det därpå följande resonemanget om att subversiva och omstörtande sändningar, som kan anses undergräva förtroendet för Sveriges politiska system, ska kunna motivera en återkallelse. Vidare anförs i avsnitt 2.5 (om förslaget till ny återkallelsegrund i radio- och tv-lagen) att ett sändningstillstånd bör kunna återkallas om det använts för sådan otillbörlig informationspåverkan som inneburit en fara för Sveriges säkerhet. Detta utan att gå närmare in på frågan i vilken utsträckning otillbörlig informationspåverkan kan anses utgöra brott under svensk lag. Slutligen resoneras i promemorian om behovet av att kunna agera och återkalla sändningstillstånd även i relation till så kallade *förtäckta*

Säkerhetspolisen

Datum: 2022-11-21

Diarienummer: 2022-18565-2

påverkanskampanjer, vilka till sin natur sannolikt sällan kvalificerar som stämpling eller annan förberedelse till brott under svensk lag.

Sammanfattningsvis anser Säkerhetspolisen att promemorian är allt för otydlig i frågan om ett sändningstillstånd endast ska kunna återkallas med hänsyn till fara för Sveriges säkerhet i det fall sändningen utgjort ett brott och, om så är fallet, vilka brott som ska kunna leda till återkallande av sändningstillstånd.

Behov av definition av centrala begrepp

Säkerhetspolisen efterfrågar en djupare analys av *vad det är som avses skyddas och mot vad* enligt förslaget. En utgångspunkt vid utformandet av de nya bestämmelserna bör enligt Säkerhetspolisen vara att bestämmelserna inte ska kunna tolkas som att en tillståndshavare med anledning av visst sändningsinnehåll ska anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet under säkerhetsskyddslagen.

Ett sätt att komma tillrätta med ovanstående skulle kunna vara att begreppet "fara för Sveriges säkerhet" definieras särskilt i lagen. En sådan definition skulle i sin tur kunna innefatta bland annat begreppet "otillbörlig informationspåverkan", vilket i sådant fall även det bör definieras särskilt. Säkerhetspolisen menar att en definition av "fara för Sveriges säkerhet" bör kunna åstadkommas utan att vad som avses med det snävare begreppet "Sveriges säkerhet" skulle behöva skilja sig från hur det tolkas i säkerhetsskyddslagen.

Behov av ökat fokus på omständigheter kring tillståndshavaren

Omständigheter kring tillståndshavaren och dennas verksamhet, såsom finansiering och vem som har haft inflytande över det redaktionella innehållet i sändningarna kan, utifrån resonemangen i promemorian, i det närmaste anses utgöra bevisfakta för rättsfaktumet att en sändning utgjort

- otillbörlig informationspåverkan, eller
- på annat sätt – t.ex. med anledning av misstanke om att sändningen i någon del använts som ett verktyg för spioneri – orsakat fara för Sveriges säkerhet.

Säkerhetspolisen menar att detta är en problematisk konstruktion. Omständigheter kring tillståndshavaren och vem som kontrollerar sändningen bör kunna ges stort utrymme och vara av avgörande betydelse i en återkallelseprövning. I det fall en sändning t.ex. utgjort ett led i en förtäckt påverkanskampanj mot Sverige skulle sannolikt omständigheter kring tillståndshavaren, snarare än sändningens faktiska innehåll, utgöra större delen av bedömningsunderlaget. Motsvarande gäller i det fall en sändning misstänks användas som ett verktyg i underrättelseverksamhet eller annan säkerhetshotande verksamhet (t.ex. för att kommunicera med och samordna agenter).

En närmare analys av behovet att beakta omständigheter kring tillståndshavaren motiveras därtill av den problematik som Säkerhetspolisen lyfter i avsnittet *Instansordningen* nedan, gällande den instansordning som i promemorian anses följa av att mål om rättsföljder på grund av sändningsinnehåll ska prövas enligt den tryckfrihetsrättsliga rättegångsordningens principer.

Om kravet på väsentlighet

Enligt promemorian ska ett sändningstillstånd få återkallas om tillståndshavaren *väsentligt* har brutit mot att sändningen ska bedrivas så att den inte orsakar fara för Sveriges säkerhet. Säkerhetspolisen anser att det behöver tydliggöras dels om väsentlighetskravet syftar på Sveriges säkerhet, dvs. att sändningarna ska ha orsakat väsentlig fara för Sveriges säkerhet, eller på något annat, dels hur själva väsentlighetsbedömningen faktiskt ska göras.

Säkerhetspolisen

Datum: 2022-11-21

Diarienummer: 2022-18565-2

Instansordningen

Enligt promemorian ska mål om ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten prövas av domstol under medverkan av jury. Avsikten är att mål om rättsföljder på grund av innehållet i vad som offentliggjorts i skyddade medier ska prövas enligt den tryckfrihetsrättsliga rättegångsordningens principer. Detta ligger också i linje med uttalanden i förarbetena till tryckfrihetsförordningen om att juryn bidrar till en folklig garanti för tryckfriheten, i främsta rummet den politiska yttrandefriheten.

I promemorian anges att det framstår som lämpligt att yttrandefrihetsgrundlagens rättegångsregler tillämpas också i fråga om den föreslagna återkallelsegrunden med hänsyn till Sveriges säkerhet. Säkerhetspolisen är av en annan uppfattning.

Enligt förarbetena till tryckfrihetsförordningen (prop. 1948:230) är tryckfrihet inte i främsta rummet ett yrkesintresse utan en allmän medborgerlig angelägenhet. Där angavs vidare att lekmännen därför skulle representera det folkliga inflytandet i domstolen och att de bör utses så att en allmän uppfattning bland medborgarna kommer till uttryck och att därutöver person- och ortskännedom var av vikt vid prövningen av tryckfrihetsmål.

Det är bara Säkerhetspolisen och Försvarsmakten som har en helhetsbild när det gäller säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige och som typiskt sett har tillgång till sådana uppgifter som kommer att behövas för att kunna bedöma om en sändning har orsakat fara för Sveriges säkerhet (Jfr prop. 2019/20:15 Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning, sid 35 ff). Av detta skäl anser Säkerhetspolisen att myndigheternas bedömningar bör vara av avgörande betydelse vid prövningen. Med hänsyn till frågornas karaktär och då det kan röra sig om känsliga utrikespolitiska bedömningar anser Säkerhetspolisen att frågor om Sveriges säkerhet som regel bör avgöras av regeringen. Dock framstår en ordning där regeringen prövar frågor om yttrandefrihet inte som oproblematiske.

Även den i promemorian föreslagna ordningen med allmän domstol och jury innebär dock svårigheter. Det underlag som Säkerhetspolisen och Försvarsmakten behöver lämna för att en jury ska kunna bedöma om en sändning orsakat fara för Sveriges säkerhet kommer att innehålla mycket känslig information som Säkerhetspolisen normalt delar endast med regeringen. Underlaget kommer dessutom att behöva omfatta även omständigheter som rör tillståndshavaren själv och dennes verksamhet samt omständigheter som ligger helt utanför den aktuella sändningens innehåll. De skäl om folkligt inflytande samt person- och ortskännedom, som angivits som skäl för att låta allmän domstol och jury pröva mål om yttrandefrihet, framstår inte alls som relevanta i ett mål där frågan är om en sändning har orsakat fara för Sveriges säkerhet. Det finns inte någon annan ordning i svensk lagstiftning där frågor om Sveriges säkerhet ska bedömas av lekmän.

Säkerhetspolisen anser sammanfattningsvis att frågan om instansordningen för mål om återkallelse av sändningstillstånd på grund av sändningar som orsakat fara för Sveriges säkerhet behöver analyseras ytterligare för att hitta en lämplig ordning. För det fall förslaget om instansordning fortsatt ligger fast anser Säkerhetspolisen att det är ett krav att domstolens och juryns ledamöter säkerhetsprövas.

Säkerhetspolisen

Datum: 2022-11-21

Diarienummer: 2022-18565-2

Sammanfattning

Mot bakgrund av Säkerhetspolisens samlade synpunkter som beskrivits ovan, avstyrker Säkerhetspolisen att förslagen i promemorian läggs till grund för lagstiftning.

Detta yttrande har beslutats av säkerhetspolischefen Charlotte von Essen. I den slutliga beredningen har även chefsjuristen Per Lagerud deltagit. Seniora verksjuristen Charlotte Hakelius har varit föredragande.