

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Kulturdepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

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 (MPRT) 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.

Betänkandet innehåller följande författningsförslag:

- Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område,
- Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), och
- Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696).

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandet uppges att regeringen den 22 juni 2022 bemyndigade chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare. 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 MPRT, 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.

Det anges också att det idag inte gäller tillståndsplikt för satellitsändningar av radio, tv eller sökbar text-tv. Leverantörer av sådana medietjänster som omfattas av radio- och tv-lagen

(2010:696), RTL, är skyldiga att göra en anmälan för registrering till MPRT. Det uppges dock att det idag inte är straffbart att utan föregående anmälan för registrering sända program som omfattas av anmälningsplikten men att ett sådant agerande kan leda till ingripande i form av föreläggande förenat med vite.

Det anges vidare att det, även vid överträdelser av de bestämmelser som gäller för program som sänds över satellit, är möjligt att ingripa genom förelägganden som kan förenas med vite. Däremot uppges det inte vara möjligt att med tillämpning av radio- och tv-lagens regler hindra fortsatt sändning av program över satellit på grund av sändningsinnehållet.

I betänkandet anges vidare att utredningen övervägt olika alternativ för ingripanden mot satellitsändningar med hänsyn till Sveriges säkerhet. Utredningen anser att ett starkt skydd för Sveriges säkerhet bör åstadkommas genom att det införs tillståndsplikt för satellit-sändningar av radio, tv och sökbar text-tv. Reglerna anges därigenom bli mer enhetliga för olika slags etersändningar. 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 MPRT är tillståndsmyndighet.

Utredningens uppdrag har 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.

Vissa yttrandefrihetsbrott anses av utredningen vara av sådant allvarligt slag att de i syfte att stärka skyddet för Sveriges säkerhet bör kunna leda till återkallelse av tillstånd. Förslaget i betänkandet innefattar följande yttrandefrihetsbrott: uppvigling, uppror, brott mot medborgerlig frihet, högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, utlandsspioneri och landsförräderi med flera (se vidare s.13-14). 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 uppges att dessa brott bör 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 osjälvständiga brottsformer är kriminaliserade.

Förslaget att införa denna tillståndsplikt uppges motiveras genom 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 uppges av den anledningen behöva bli mer enhetliga.

Slutligen anges att utredningen 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.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I avsnitt 10.2 (s. 195-196 i konsekvensutredningen) överväger utredningen olika alternativ för att säkerställa Sveriges säkerhet mot sändningar av radio, tv och sökbar text-tv över satellit samt sändningar som kräver tillstånd från MPRT. Utredningen diskuterar möjliga åtgärder, inklusive regler om sändningsförbud, ingripanderegler i AV-direktivets artikel 3, möjligheten

att upphäva registreringar och införandet av en generellt gällande regel i radio- och tv-lagen (2010:696), RTL. Utredningen konstaterar dock att de föreslagna åtgärderna, trots att de kan stärka skyddet för Sveriges säkerhet, inte motiverar de inskränkningar i yttrande- och informationsfriheten som de skulle medföra.

Om utredningens förslag inte genomförs skulle det innebära att det allmänna inte kan förhindra fortsatt sändning av program över satellit som utgör allvarliga överträdelser av gällande regler eller som innefattar allvarliga yttrandefrihetsbrott. Dessutom skulle möjligheten att återkalla tillstånd för marksänd tv och sökbar text-tv vid allvarliga yttrandefrihetsbrott begränsas, vilket skapar en lucka i tillståndssystemet för aktörer utanför EES.

Utredningen betonar vikten av att införa väsentlig överträdelse av bestämmelsen i 5 kap. 14 § RTL som en ny återkallelsegrund för satellitsändningar. Utan detta riskerar möjligheterna att hindra fortsatt sändning av program från aktörer med svagare anknytning till Sverige och EES att begränsas, även med införandet av tillståndsplikt. Utan regler om att förhindra en aktör vars tillstånd återkallats från att ansöka om ett nytt tillstånd under en viss tid, skulle tillståndssystemet sakna effektivitet och möjliggöra att aktörer med återkallade tillstånd ansöker om nya utan begränsningar.

I avsnitt 10.2 (konsekvensutredningens s.195-196) uppges att utredningen övervägt införandet av regler om sändningsförbud, ingripandereglerna i AV-direktivets artikel 3, möjligheten att upphäva registreringar och en generellt gällande regel i radio- och tv-lagen som syftar till att sändningar ska bedrivas så att de inte orsakar fara för Sveriges säkerhet. Sammanfattningsvis har utredningen dock funnit att den förstärkning av skyddet för Sveriges säkerhet som dessa alternativ kan väntas medföra inte motiverar den inskränkning i yttrande- och informationsfriheterna som dessa förslag skulle innebära.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tillräckligt tydligt vilka alternativ som utredningen övervägt samt vilka konsekvenser som bedöms följa vid utebliven reglering.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

När det gäller förslagets förenlighet med EU-rätten och internationell rätt gör utredningen följande överväganden: Yttrandefriheten uppges vara en av de rättigheter som omfattas av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR). Det anges att rättigheten enligt EU-stadgans artikel 52.1 får 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. Det anges vidare att det i allt väsentligt även gäller för inskränkningar av yttrandefriheten enligt artikel 10.2 EKMR (se avsnitt 5.3 och 5.4.2 i konsekvensutredningen). Att förslagen är förenliga med regeringsformen innebär enligt utredningens bedömning att de även är förenliga med EU-stadgan och EKMR.

Det anges också att 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 vidareändring av program från leverantörer av audiovisuella medietjänster under en annan EES-stats jurisdiktion uppges i sådana fall bara få ske i enlighet med direktivets regler. Det anges bland annat innebära 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 uppges vara svårförenliga med att frågan ska prövas av domstol som första instans. (s. 15 i konsekvensutredningen). Det anges åligga ursprungslandet att säkerställa att leverantörer av audiovisuella medietjänster under dess jurisdiktion följer landets nationella sändningsregler samt reglerna i AV-direktivet, även för gränsöverskridande sändningar. Utredningen skriver vidare att 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.

AV-direktivet uppges vara 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 uppges sedan, genom ändringsdirektiv 2007/4, komma att byta namn till AV-direktivet. Direktivets tillämpningsområde utökades samtidigt till att även omfatta beställ-tv. AV-direktivet uppges ha kodifierats 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.

Vidare uppges att Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av AV-direktivet antogs den 6 november 2018, vilket bland annat innebar att direktivets tillämpningsområde utökades till att omfatta så kallad videodelningsplattformar. Det anges också att när det fortsättningsvis hänvisas till AV-direktivet avses den kodifierade versionen med beaktande av 2018-års ändringsdirektiv, om inte något annat uttryckligen anges.

Utredningen anger vidare att AV-direktivet reglerar Sveriges förhållande till andra EU-länder och EES-stater. Direktivet uppges inte omfatta audiovisuella medietjänster som uteslutande är avsedda för mottagning i tredjeland, det vill säga för 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).

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

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).

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det uppges att det är angeläget att de förslag som läggs fram i betänkandet införs så snart som möjligt. Det framhålls också att det finns behov av att ge främst MPRT men också Post- och telestyrelsen, tid att anpassa sina respektive tillståndprocesser till de ändringar som utredningens förslag innebär. Därutöver anges att information om de nya reglerna, främst gällande införandet av tillståndsplikt för satellitsändningar, behöver nå ut till berörda aktörer. Utredningen föreslår därför att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025 (se också s. 241-242).

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt vad utredningen beaktat gällande tidpunkt för ikraftträdandet. Vilka informationsinsatser som kan tänkas krävas hade kunnat framgå tydligare men Regelrådet anser att redovisningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att det för närvarande finns 71 radio- och tv-programtjänster som förmedlas genom satellitsändning i MPRT:s register. Av dessa tillhandahåller två programbolag majoriteten, nämligen Viaplay Group Sweden AB med 34 programtjänster och TV4 Aktiebolag med 12 programtjänster. Övriga programbolag i registret erbjuder var och en mellan en och tre programtjänster.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydlig hur många programtjänster som finns i MPRT:s register. De två största aktörerna framgår också. Däremot finns ingen information om hur många företag som finns totalt, eller någon närmare information om företagens storlek, exempelvis i termer av omsättning eller antal anställda. Detta är en brist i konsekvensutredningen. Vilken bransch som berörs av förslaget kan dock anses framgå tillräckligt tydligt.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek bristfällig. Redovisningen av berörda företag utifrån bransch bedöms godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Enligt utredningens förslag kommer programbolagen att behöva ansöka om tillstånd för varje programtjänst för att fortsätta sin sändningsverksamhet. Även leverantörer av audiovisuella medietjänster som är under en annan EES-stats jurisdiktion och använder en satellitupplänk i Sverige eller svensk satellitkapacitet för sändningar som kan tas emot i någon EES-stat kommer att behöva ansöka om sändningstillstånd. För dessa aktörer anges förslaget innebära dels en ökad administrativ börda eftersom de kommer att behöva ansöka om tillstånd, dels en ekonomisk kostnad i form av ansökningsavgiften.

I konsekvensutredningen uppges vidare att utredningen gjort antagandet att avgiften kommer att vara betydligt lägre än de nuvarande tillståndsavgifterna för tv-sändningar via marknätet, vilken för närvarande uppges vara 45 000 kronor. Kostnaderna för tillståndet uppges kunna betraktas som relativt begränsade i sammanhanget, detta med särskild hänvisning till att tillståndet föreslås gälla i åtta år. Utredningen jämför också denna kostnad med de övergripande kostnaderna för programinnehåll, satellitutrustning och distribution.

När det gäller den tillkommande administrativa bördan i form av kravet av att ansöka om tillstånd utgår utredningen från att MPRT kommer att bemyndigas att meddela föreskrifter om verkställigheten av bestämmelserna om ansökningsförfarandet. Vidare anges att utredningen utgår från att det liksom för övriga tillstånd från myndigheten kommer vara möjligt att ansöka om tillstånd genom en e-tjänst. Slutligen framhålls i konsekvensutredningen att myndigheten har en serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (2017:900) som bland annat 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att kostnaden för att ansöka om tillstånd för tv-sändningar via marknät uppges. Däremot tydliggörs det inte varför utredningen gör antagandet att kostnaderna för att ansöka om tillstånd för satellitsändningar förväntas bli lägre än kostnaderna för att ansöka om tillstånd för sändningar via marknätet. Uppgiften hjälper heller inte läsaren av konsekvensutredningen att förstå hur mycket tid ansökningsprocessen kan tänkas ta i anspråk, det vill säga vilka administrativa kostnader och verksamhetspåverkan förslaget väntas medföra. Det framgår heller inte om, och i sådana fall i vilken utsträckning, ett programbolag är behjälpt av att tidigare ha genomgått likande ansökningsprocesser.

I och med att det i dag inte finns någon e-tjänst för att göra en ansökan och att det därmed hade varit svårt för förslagsställaren att göra exakta beräkningar av tidsåtgången, hade det varit tillräckligt om förslagsställaren genomförde exempelberäkningar eller uppskattningar, där de antaganden och osäkerheter som legat till grund för beräkningarna redogjorts. Det är Regelrådets mening att det inte räcker att hänvisa till MPRT:s (numera Mediemyndigheten) förväntade bemyndigande att ta fram föreskrifter. Beskrivningen av vilka kostnader, tidsåtgång och verksamhetspåverkan förslaget väntas medföra är sammantaget inte tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen avseende förslagets kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

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.

I konsekvensutredningen anges också att utredningens förslag avseende återkallelse av tillstånd kan sägas innebära att det gäller en lägre tröskel för leverantörer av medietjänster som är etablerade utanför EES (vid väsentlig överträdelse av 5 kap. 14 § RTL) jämfört med aktörer etablerade i Sverige vad gäller vilka straffbara gärningar som kan leda till återkallelse av tillstånd. Det uppges dock att reglerna har sin grund i AV-direktivet.

Regelrådet gör följande bedömning. Här hade Regelrådet önskat se ett resonemang kring eventuellt utjämnade konkurrensvillkor mellan aktörer som agerar över marknätet och över satellitlänk. Men även om redovisningen kanske inte är helt uttömmande är det Regelrådets mening att den är tillräcklig i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen förslaget påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Under rubriken Andra konsekvenser (s. 254) redogör förslagsställaren för att förslagen inte bedöms ha några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service, för jämställdheten eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har inte kunnat utläsa någon särskild redogörelse av förslaget påverkan på företagen i andra avseenden men ovan referat kan anses utgöra liknande redovisning och bedöms tillräcklig i det här ärendet.

Regelrådet finner redovisningen av förslaget påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon redovisning avseende särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Det uppges i konsekvensutredningen, avseende de berörda företagens storlek, att två programbolag innehar merparten av de 71 programtjänster som för närvarande finns i MPRT:s register. Storleken av övriga programbolag, vare sig avseende antal programtjänster, omsättning eller antal anställda, uppges inte.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Utredningens förslag går i huvudsak ut på att göra samma typ av tillståndssystem som idag gäller sändningar över marknätet gällande också för satellitsändningar. Förslaget skulle således innebära att programbolag som avser sända audiovisuellt innehåll via satellit skulle behöva ansöka om och erhålla tillstånd av Mediemyndigheten (tidigare Myndigheten för press radio och tv). Tillståndet skulle också enligt förslaget kunna dras in vid överträdelser genom diverse yttrandefrihetsbrott som riskerar rikets säkerhet (se s. 13-14, 59 och 76ff). Sammantaget gör utredningen bedömningen att förslaget påverkan på de berörda företagens kostnader lär bli begränsade, särskilt jämfört med de berörda företagens kostnader i övrig relaterad verksamhet. Regelrådet gör dock bedömningen att det inte framgår tillräckligt tydligt att så skulle vara fallet.

Regelrådet har gjort bedömningen att konsekvensutredningen tillräckligt väl redovisar förslaget bakgrund och syfte. Även alternativa lösningar och konsekvenser av om ingen reglering kommer till stånd redovisas tillräckligt väl. Redogörelsen avseende hur förslaget förhåller sig gentemot gällande EU-rätt är tydlig och bedöms därmed godtagbar. Även redovisningen gällande eventuellt behov av speciella informationsinsatser är tillräcklig och detsamma gäller redogörelsen av vilken bransch som påverkas av förslaget. Hur konkurrensförhållandena påverkas av förslaget samt om förslaget väntas påverka företagen i andra avseenden har också bedömts godtagbart redovisade.

Däremot bedömer Regelrådet att redovisningen avseende vilka företag som berörs utifrån antal och storlek som bristfällig. Det gäller även angivelserna avseende vilka konsekvenser

förslaget väntas få för de berörda företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet. Även redovisningen avseende om särskilda hänsyn gentemot små företag vid reglernas framtagning varit aktuell bedöms bristfällig.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2024-01-10.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Stig-Dennis Nyström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Stig-Dennis Nyström
Föredragande