

## UI FÖRS BAKLÄNGES IN I FRAMTIDEN

Nils Funcke

Det är nödvändigt att staten parerar hot utifrån och inom landet för att skydda statsskickets grunder med rösträtt och en fri åsiktsbildning. Men om åtgärder införs utan ett dokumenterat behov, saknar kirurgisk precision och är ineffektiva hotas den fria åsiktsbildningen. Begränsningsreglerna i regeringsformen är en tydlig signal till lagstiftaren att vara varsam och endast införa bestämmelser som är proportionerliga och förenliga med ett demokratiskt samhälle. I annat fall begår demokratin självmord av rädsla för döden.

Det har gått mer fort än med precision de senaste åren.

Terrorlagstiftningen utgör med sin otydlighet, trots kritik från lagrådet och flera omarbetningar, ett hot mot landsflyktiga och andra som vill opinionsbilda mot en utländsk regim, initiativet att ändra ordningslagen kan inte sluta på annat sätt än i en trosfridslag som blottar oss för utländska krafter som vill begränsa mötesfriheten, användningen av tvångsmedel i preventivt syfte motiveras med den organiserade brottsligheten men få talar om att den också kan användas mot visselblåsare inom det internationella arbetet. Listan kan göras längre.

Ju fler repressiva och ingripande åtgärder, ju viktigare blir kontrollmekanismerna. Det handlar om myndigheter som Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK), men inte minst, som riksdagens konstitutionsutskott (KU) slagit fast, den fjärde statsmakten, medierna, och därmed den fria åsiktsbildningen som definierar Sverige som en demokrati.

Opinionsfriheterna och i synnerhet yttrandefriheten har historiskt ett starkt rättsligt skydd i Sverige. Tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är *lex specialis* och ger ett extra långtgående skydd för yttranden i medier där allmänheten till omkring 80 procent lägger sin mediekonsumtion.

Med undantag för införandet av meddelarfrihet inom vissa offentligt finansierade privata verksamheter har det skett större och mindre försämringar i yttrandefrihetsgrundlagarna 2015, 2019 och 2023. Den varsamhet som kännetecknat reformeringarna av grundlagarna har också i många fall åsidosatts, i stället för parlamentariska kommittéer har förslag inom det grundlagsskyddade området beretts av enskilda utredare. Det ska gå fort nu, precis som skedde inför andra världskriget.

#### Förändrade regler

En översikt över de senaste årens förändringar av regleringen av yttrandefriheten i Sverige måste med nödvändighet börja med bestämmelserna som trädde i kraft 1 januari 2023. Det handlar om tre kategorier av brott: utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och obehörig befattning med hemlig handling. Gärningarna blev med mycket svaga skäl och diffusa motiv genom en grundlagsändring straffbara även inom yttrandefrihetsgrundlagarnas tillämpningsområde. Trots en lång svensk tradition av internationellt engagemang, bland annat 20 år

i Afghanistan delvis under Natoledning, ger varken utredaren eller regeringen ett enda konkret exempel på att lagstiftningen behövs inom TF- och YGL-området.

Bestämmelserna om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och obehörig befattning med hemlig handling innebär liksom vissa följdändringar att den för Sverige unika meddelarfriheten – anonymitetsrätt och skydd för uppgiftslämnare – avskaffas helt när det gäller handlingar som utgör utlandsspioneri. Därtill att det som ska anses skyddsvärt inte bara kommer att anges i svensk lag utan också enligt order från en utländsk befälhavare för en insats. Riksdagen har in blanco gett utländska makter en hemligstämpel.

Yttrandefrihetens gränser avgörs av den formella regleringen genom lagar och förordningar men också av lagstiftarens förhållningssätt och myndigheternas tillämpning av dem.

Det ryska anfällskriget mot Ukraina har varit en probersten på styrkan i försvaret av yttrandefriheten. Enligt EU:s ministerråds förordning 2022/350 ska det vara ”förbjudet för operatörer att sända eller möjliggöra, underlätta eller på annat sätt bidra till sändning av innehåll” från Sputnik och Russia Today (RT). Alla tillstånd och licenser, sändnings- och distributionsarrangemang ska upphävas. Blockeringen av de två ryska statsmedierna ska bestå tills aggressionen mot Ukraina upphör och tills kanalerna upphör med ”propagandaåtgärder mot unionen och dess medlemsstater”.

Förordningen, som gäller som lag i samtliga medlemsländer, utgör ett avsteg från de principer om nätneutralitet som ministerrådet antog i november 2015 (2015/2120). Enligt förordningen ska internetleverantörer ”behandla all trafik lika, utan diskriminering, begränsningar eller störningar” och oberoende av sändare, mottagare och innehåll.

Medlemsländerna har haft möjlighet att avstå från att vidta åtgärder i konflikt med nationella konstitutionella regler om yttrandefrihet, men Sverige klarade inte stresstestet. I stället för att hänvisa till den i grundlag, regeringsformen, fastställda rätten till fri åsiktsbildning har regeringen ställt sig bakom direktivet. Ansvarig minister, kulturminister Jeanette Gustafsdotter (S), har uttalat att direktivet inte drabbar ”fria medier” och oberoende nyhetsförmedling utan ”propaganda och desinformation” som används som ett verktyg i Rysslands krigsföring. Uttalandet har fått merparten av de svenska internetoperatörerna att blockera Sputnik och RT.

### Sänkta krav

Den bristande förståelsen för den fria åsiktsbildningens betydelse har utöver straffansvaret för utlandsspioner sedan 2015 bland annat tagit sig uttryck i sänkta krav för allmänt åtal för förtal, försämrat skydd för den som lämnar uppgifter till utländska korrespondenter i Sverige, utökade möjligheter till internationellt rättsligt samarbete genom att juryprövning i yttrandefrihetsmål inte längre ska utgöra en grundläggande rättsprincip och att det i lag och inte i grundlag ska regleras hur vissa uppgifter om enskilda får offentliggöras. Regeringen vill också delegera ut sammanställningar av brottsuppgifter som utgör en förutsättning för den undersökande journalistiken och tröskeln för olaga hot har sänkts.

Såväl radio, tv, dagspress och tidskrifter som andra medier som faller in under yttrandefrihetsgrundlagarna omfattas av dessa begränsningar.

De förändringar som genomförts och de som planeras ska ses i ljuset av det säkerhetspolitiska läget. Statsministern har talat om behovet av en ”konstitutionell beredskap”.

För tryckta medier gäller etableringsfrihet. För etermedier finns krav på tillstånd. Mediemyndigheten prövar ansökningar vad gäller kommersiella medier och regeringen för verksamheter som finansieras med allmänna medel.

Etableringskontrollen liksom möjligheten att i lag ställa särskilda villkor för verksamheterna möjliggörs genom delegationsbestämmelser i YGL 3 kap. 3.

Regleringen av etermedierna, och i synnerhet SVT och SR, är som ryska dockor. Yttrandefrihetsgrundlagen öppnar för möjlighet att i lag reglera sändningar. Radio- och tv-lagen öppnar i sin tur för att det i sändningsvillkoren bland annat får införas en skyldighet att "utarbeta en beredningsplan för verksamheten under höjd beredskap och vid fredstida krissituationer". En möjlighet som regeringen utnyttjat, vilket beskrivits ovan.

Enligt 7 kap. 5 § får, inte ska, det inrättas en särskild nämnd för att "granska om program som någon har sänt står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna". Denna öppning i grundlagen för granskning som går utöver vad som anges i grundlagen har riksdagen använt genom att inrätta Granskningsnämnden för radio och TV (GRN).

Radio- och tv-lagen (RTVL) 5 kap. 1 § ställer det generella kravet på samtliga programverksamheter att "de som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet". Därtill finns krav på beriktigande och att skydda barn från våldsskildringar och pornografi.

I gällande sändningstillstånd finns krav på saklighet, att programföretagen ska beakta mediets genomslagskraft och respektera den personliga integriteten. För public service tillkommer krav på opartiskhet och inte minst en lydndsbestämmelse.

SR och SVT utgör en del av totalförsvaret enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Enligt sändningstillstånden är företagen skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig.

Om Sverige hamnar i krig och högsta beredskap ska bolagen utgöra självständiga organisationer och "lyda direkt under regeringen". Även vid "skärpt beredskap" vid krigsfara eller "utomordentliga" förhållanden av krig utanför Sveriges gränser kan regeringen aktivera lydndsbestämmelsen.

Nuvarande kulturminister Parisa Liljestrand (M), hennes företrädare Amanda Lind (MP) liksom Jeanette Gustafsdotter (S) har försäkrat att regeringen slår vakt om den oberoende journalistiken och värnar public service. De upprepar ständigt betydelsen av "armlängds avstånd".

Men ingen av dem ifrågasätter lydndsbestämmelsen, och de vill helst inte diskutera vad den innebär utan slirar runt som Gustafsdotter som inte "tror" att SVT och SR:s oberoende från regeringen skulle hotas vid höjd beredskap men tillägger att hon inte "kan veta och inte vill spekulera".

Till skillnad mot kulturministrarna talar regeringens säkerhetsrådgivare, Henrik Landerholm, klarspråk. När han var chef för Myndigheten för psykologiskt försvar förklarade han i SR att vid höjd beredskap ska "bland annat public service-bolagen lyda direkt under regeringen för att markera att alla offentligt finansierade och styrda verksamheter i vårt land ska bidra till krigsansträngningarna".

I direktiven till public service-utredningen (Dir. 2023:27) slår regeringen fast att lydndsbestämmelsen ska vara kvar. Kommittén ska visserligen analysera bestämmelsen men ska lämna förslag till hur den ska utformas i lag. Regeringen tänker inte släppa på kontrollen.

I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns bestämmelser som syftar till att säkerställa att den fria åsiktsbildningen gäller även när landet är i krig och högsta beredskap eller regeringen beslutat om stärkt beredskap vid krigsfara eller fredstida kriser. Grundlagsstiftarna har varit noggranna med att i fredstid definiera vilka brott som ska beivras vid höjd beredskap. Grundlagen ska vara förutsebar och stå pall även i krig och fredstida kriser.

#### **Regeringens möjlighet att utkräva lydnad**

För att förstå vad det kan innebära att ”lyda direkt under regeringen” är det nödvändigt att bena ut vilka möjligheter regeringen har att utkräva denna lydnad.

Regeringen styr riket i krig som i fred och ansvarar inför riksdagen. Regeringen har för närvarande 343 myndigheter till sitt förfogande. Myndigheterna är skyldiga att följa regeringens direktiv, förordningar, regleringsbrev, anslagsvillkor och andra instruktioner. Styrningen kan utövas även genom informella kontakter mellan ansvarigt statsråd och myndighetens ledning.

Det finns inga konstitutionella begränsningar för regeringens styrning av myndigheterna förutom när det handlar om myndighetsutövning mot enskilda. Åtgärderna från regeringen måste också ha stöd i lag och hålla sig inom de ekonomiska ramar som riksdagen anvisat.

Om regeringen är missnöjd med att en myndighet inte uppfyller regeringens politiska intentioner kan den använda utnämningmakten för att avsätta ledningen, generaldirektörer, styrelser och nämnder. Vi har nyligen sett flera exempel på hur regeringen bytt ut generaldirektörerna för Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

Regeringens ansvar och befogenheter beskrivs tydligt i bland annat Katastrofkommissionens (SOU 2005:104) och Coronakommissionens slutbetänkanden (2022:10).

Coronakommissionen beskriver myndigheterna som regeringens ”verktyg för att styra riket”. I granskningsbetänkandet om tsunamikatastrofen förklarade riksdagens konstitutionsutskott att regeringens anvisningar vid en kris kan ”vara mycket detaljerat och inriktat på konkreta åtgärder” och om regeringen ”i en nödsituation” inte är nöjd med myndighetens arbete är den fri att själv ”ta över verkställande uppgifter” till exempel genom att utse en tjänsteman på det ansvariga departementet att leda verksamheten.

Det finns likheter mellan regleringen av myndigheterna och regleringen av public service-företagen. Bolagen ägs av staten även om det formella ägandet ligger i Förvaltningsstiftelsen. Riksdagen anvisar årligen medel för verksamheten, och regeringen utser ledamöterna i ägarstiftelsen som i sin tur utser styrelserna för bolagen. Myndigheterna får sina medel genom regleringsbrev medan public service-företagen får sina anslag i medelsvillkoren. Medan myndigheterna styrs genom förordningar styrs public service-företagen genom sändningstillstånd. Att kraven vad gäller innehållet i programmen följs övervakas av Granskningsnämnden. Den lyder under regeringen och dess ledamöter utses av regeringen.

Enligt RTVL får tillstånd för sändningar innehålla villkor. Att det ”får” innehålla vissa angivna villkor innebär inte att de måste skrivas in i sändningstillstånden. Enligt samma lag, 4 kap. 14 §, får myndigheten respektive regeringen endast besluta om ”programrelaterade villkor ... som den sökande har godtagit”.

Här finns ett starkt förhandlingskort för public service-bolagen att inför nästa sändningstillstånd rensa i uppsjön av detalj-



reglering. Bland annat villkoret i SVT:s sändningstillstånd att "ta hänsyn till tv:s särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen". Det är ett villkor GRN tolkat extensivt och tillämpat bland annat för att kritisera programföretag som inte tagit tillräckligt tydligt avstånd från antidemokratiska uttalanden och rörelser (se t.ex. Dnr. 16/02568, 2587, 2825 och 2601). Bestämmelsen öppnar för godtycke och blir närmast oförutsebar för företagen, som även drabbas av motstridiga beslut där de ibland kritiserats för att inte ha tagit avstånd och ibland för att de gjort det. Bestämmelsen kan mycket väl i ett känsligt utrikespolitiskt läge användas mot kritik av andra stater.

Om SVT och SR menar allvar med sin slogan om "oberoende television" bör företagen inför den kommande sändningsperioden motsätta sig införandet av villkor som berör programinnehållet.

Men i stället för att öka det armlånga avståndet har programföretagen bett om utökad granskning. Fram till årsskiftet 2023 bedömdes unika publiceringar på public service-bolagens webbplatser enligt samma lagar och villkor som för dagspressen och tidskrifterna. Det var en frizon där reportage som kritiserats av GRN har kunnat publiceras, till exempel radiodokumentären Hästgården (GRN 18/01710). Armlängds avstånd blev en tummetott.

SVT, SR och UR skiljer sig från en myndighet genom att de i lugna tider inte lyder direkt under regeringen. Förvaltningsstiftelsen, som äger samtliga aktier i bolagen och utser bolagens styrelser, är tänkt att utgöra en buffert för att upprätthålla mantrat om armlängds avstånd.

Förvaltningsstiftelsen har dessvärre förvandlats till ett rundningsmärke. När kulturdepartementet önskat tala med

public service-bolagen har de kallat till sig den publicistiska ledningen, som villigt kommit. Kontakterna har varit täta. Enligt en undersökning av Näringslivets medieinstitut (NMI) hölls minst 30 möten mellan bolagen och departementet åren 2018–2020. Vissa frågor av teknisk natur samt beredskapsplaneringen är naturliga att ta på denna nivå. Men med respekt för publicisternas integritet är det olyckligt att de inställer sig i de fall de borde hänvisa till ägarstiftelsen. NMI noterar också att dokumentationen från dessa möten saknas eller är bristfällig.

Förvaltningsstiftelsens ordförande, Helena Stålnert, skrev i ett brev till kulturdepartementet i maj 2022 att ”såväl denna regering som tidigare regeringar och riksdagens kulturutskott har regelbundet fört samtal direkt med de publicistiskt ansvariga, inte med bolagens ägare, Förvaltningsstiftelsen, eller de av ägaren utsedda styrelseordförandena. Det armlängds avstånd som brukar betonas har inte gällt gentemot public servicebolagen.”

Enligt brevet, som är allmän handling, bör denna ”informella ordning” formaliseras i syfte att värna bolagens oberoende. I fortsättningen ska enligt besked från kulturdepartementet även ordföranden för bolagen närvara. Regeringen har också beslutat att inga partipolitiker med politiska uppdrag ska utses till ledamöter. Ett steg framåt, men problemet är att regeringen utser ledamöterna.

#### **Särskilt viktigt med armlängds avstånd i kristider**

Det är viktigt att i lugna tider upprätthålla principer och strukturer för att de ska fungera även i kriser när armlängds avstånd är som viktigast.

Men vid stärkt beredskap kan regeringen aktivera lydndsbestämmelsen i sändningstillstånden. Det finns inget som hin-

drar att regeringen byter ut styrelsen för ägarstiftelsen om den inte ser till att verksamheterna gagnar statsnyttan, tillsätter nya ledamöter i GRN och använder anslagsmedlen som påtryckning. Illusionen att företagen genom förlängda sändningstillstånd ska skyddas från direkt påverkan och neddragningar dödas av skrivningarna i sändningstillstånden. Företagen ska så långt som möjligt behålla de fredstida strukturerna vid höjd beredskap. Bestämmelser i tillståndsvillkor och medelsvillkor ska vara vägledande också vid höjd beredskap och fredstida krissituationer. Precis som lagrådet konstaterat finns inget som hindrar att regeringen kan ändra anslagen från ett år till nästa.

Programföretagen har försökt "förhandla" bort lydndsbestämmelsen. Företagen har lyft fram bestämmelsen i YGL 3 kap. 6 § att "den som sänder program avgör självständigt vad som ska förekomma i programmen" och betonat behovet av oberoende medier i krissituationer. Därtill har de framhållit att de under höjd beredskap kommer att förmedla "budskap från landets högsta ledning" genom att bevaka och direktsända större presskonferenser och förmedla viktiga meddelanden till allmänheten (VMA) när myndigheterna begär det.

Men i stället för uppmjukningar eller i varje fall förtydliganden har företagens roll inom totalförsvaret betonats. Ovissheten när ministrar "tror" men inte vill "spekulera" har en poäng i sig genom att det skapar osäkerhet hos den publicistiska ledningen för företagen. Forsvarsberedningen har krävt att omställningen till lydndsförhållande måste övas.

Om regeringen aktiverar lydndsbestämmelsen inställer sig frågan hur makten över programföretagen kommer att utövas. I avsaknad av konkreta besked återstår det att spekulera.

Om public service-företagens nyhetsrapportering och deras politiska kommentatorer aktivt stödjer eller i varje fall inte

motverkar regeringens politik kommer företagen att få fortsätta som självständiga organisationer. Då finns ingen anledning att ingripa och därmed riskera den höga trovärdighet företagen har. Tvärtom gäller det då att upprätthålla bilden av armlängds avstånd till SVT och SR.

Enbart existensen av lydndsbestämmelsen vilar som ett damoklessvärd över verksamheten. Det kan vara tillräckligt för att få bolagen att anpassa rapporteringen. Genom att tona ner eller avstå från att rapportera om för regeringen negativa händelser eller sådant som kan störa relationerna till andra stater.

Ett scenario är att de kritiska inslagen i SR och SVT blir för många och kommentarerna inte tillräckligt regeringsvänliga. Då kommer lydndsbestämmelsen att ta sig handfasta uttryck.

Det är inte möjligt och kommer inte att ske, invänder ledningarna för SR och SVT. Även i krig och stärkt beredskap ska verksamheterna fortsätta enligt gällande sändningstillstånd. Men den som läser noggrant kan notera att regeringen stoppat in ett antal brasklappar. Bestämmelserna i tillståndsvillkor och medelsvillkor ska vara "vägledande". När det gäller företagens organisation ska den fredstida organisationen "så långt som möjligt" behållas. Programföretagen är medvetna om skrivningarna. I en skrivelse till regeringen förklarar SR att lydnds-förhållandet kan leda till att "regeringen genom organisatoriska eller andra ändringar" kan påverka verksamheten så att "det inskränker oberoendet".

Den andra spärren mot en statsdirigerad television och radio är enligt bolagen att yttrandefrihetsgrundlagarna gäller även i krig. Grundbultarna i grundlagarna förbjuder staten att utöva förhandsgranskning. Censurförbudet gäller även om landet är i krig eller vid krigsfara, precis som utgivarens suveräna roll att bestämma över vad som publiceras.

Så sant så. Men det är en falsk säkerhet som utgår från den felaktiga premissen att regeringen inte, direkt eller indirekt, kan agera så att SVT och SR får ledningar och utgivare som förmår läsa av och är följsamma gentemot regeringspolitiken.

Det kan ske genom påtryckningar på representanterna i Förvaltningsstiftelsen som utser företagets styrelser som i sin tur utser verkställande direktörer som utser utgivare. Alternativt att man byter ut ledamöterna i ägarstiftelsen.

Om SVT och SR lyder direkt under regeringen kan styrelserna fråntas sina befogenheter. Enligt YGL är det den som bedriver en verksamhet som är skyldig att utse utgivare. I ett sådant scenario bryter regeringen inte mot utan rundar förbudet mot förhandsgranskning.

Om den statliga televisionen blir statstelevision står hoppet till att dagspressen inte låter sig styras av myndigheternas "gråa lappar", förmaningar, varningar, åtal och hot om förhands-censur som skedde under andra världskriget. Då vek majoriteten av pressen ner sig för påtryckningarna.

Konspiratoriskt? Javisst. Men när det gäller lagar och förordningar och då i synnerhet de som ska aktiveras i kristid är provokationen nyttig. Det kan också uttryckas som att lagar ska provtryckas genom olika scenarier och värsta tänkbara utfall. Frågan måste ställas hur en bestämmelse kan användas för att begränsa opinionsfriheterna när de behövs som bäst.

Definitionsglidningar är inte ovanliga i kristider. Inför och under andra världskriget infördes nya begränsningar, antikverade lagar aktiverades och befintliga bestämmelser töjdes till bristningsgränsen.

Viljan och förmågan att titta runt hörnet verkar ha gått förlorad såväl hos regeringen som hos många publicister. Det bådär inte gott att kulturministern "tror" och ledningarna för public

service tror sig veta att oberoendet inte är hotat trots att de misslyckats med att bli av med lydndsbestämmelsen.

Med tanke på de restriktioner som i dag ligger på public service-bolagen och väntar i händelse av förhöjd beredskap framstår betydelsen av ekonomiskt starka kommersiella medier som än viktigare. Det ligger ett ansvar på public service-bolagen och regeringen att inte underminera deras position utan genom varsamhet respektive generella åtgärder ge dem förutsättningar att bygga sina affärer.

### Fel signaler

Dessvärre är signalerna från regeringen helt andra. Det traditionella presstödet har betalats ut oberoende av tidningarnas innehåll. Det har nu stöpts om och ett svårtolkat demokratikrav ska beaktas (Lag 2023:664). För kommersiella radio- och tv-kanaler finns ett förslag om att deras sändningstillstånd ska kunna återkallas om verksamheten medför en fara för Sveriges säkerhet. Sändningar via satellit ska också omfattas (SOU 2023:63).

Vi förs baklänges in i framtiden.

Glömd är Yttrandefrihetsutredningens insikt att när vi har yttrandefrihet har vi möjlighet att vidareutveckla skyddet för den. Men ”det är också då som man riskerar att brista i vaksamhet inför sådana förskjutningar i tänkesätt, paragrafer eller praxis som kan försvaga den”.

#### Nils Funcke

Journalist, författare, publicist och expert på yttrandefrihetsfrågor.  
Tidigare sekreterare i den parlamentariska Yttrandefrihetskommittén  
2009–2012.