

Motion till riksdagen 2019/20:2725

av **Karin Enström m.fl. (M)**

Motverka hybridkrigföring i form av propaganda

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över om det i yttrandefrihetsgrundlagen bör tillskapas en möjlighet att genom vanlig lag införa bestämmelser om ingripande mot fortsatt sändning av ett utbud som utgörs av sådan propaganda som huvudsakligen riktar sig till mediekonsumenter i något annat medlemsland i Europeiska unionen och som utgör ett led i eller en förberedelse för hybridkrigföring, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

Motivering

Modern krigföring äger inte enbart rum på slagfältet. Långt innan det första skottet avlossas kan cyberattacker, propagandakrigföring och andra liknande åtgärder ha inneburit att en part tillskansat sig ett starkt utgångsläge, när en öppen, väpnad konflikt väl inleds. Den ryska krigföringen gentemot Ukraina är ett aktuellt och tydligt exempel på detta. Genom propaganda riktad till den rysktalande delen av den ukrainska befolkningen har Ryssland försökt destabilisera Ukraina och undergräva den ukrainska regeringens legitimitet i förhållande till delar av dess egen befolkning. Detta har också varit tämligen framgångsrikt och bidragit till Ukrainas svårigheter att värja sig mot den ryska aggressionen.

En inte oväsentlig del av den ryska propagandan utgörs av tv-sändningar. Det handlar såväl om sändningar på ryska som vänder sig till den egna befolkningen och rysktalande grupper i Rysslands grannländer som om sändningar på andra språk, främst engelska, som vänder sig till publik i andra europeiska länder. Dessa sändningar kännetecknas av att de i hög grad förmedlar en ensidig och förvriden verklighetsbild, som passar den ryska statsledningens syften.

De baltiska länderna har känt sig pressade av den ryska propagandan. Där finns stora, ryskspråkiga minoriteter som kan vara mottagliga för budskap av detta slag.

Det förekommer att ryska tv-företag etablerar sig i något EU-land för att bedriva verksamhet som i praktiken riktar sig till den ryskspråkiga publiken i de baltiska länderna. Ett exempel är satellitprogramtjänsten Rossija RTR, som tillhandahålls av det ryska programföretaget NCP Rusmediacom och kan tas emot i Estland, Lettland och Litauen genom användandet av en satellitupplänk belägen vid Kaknästornet. Programtjänsten registrerades hos Myndigheten för radio och tv (som nu heter Myndigheten för press, radio och tv) den 16 maj 2012. Programtjänsten står under svensk jurisdiktion enligt 1 kap. 3 § 2 radio- och tv-lagen.

År 2015 lämnade den lettiska myndigheten The National Mass Media Council till Myndigheten för radio och tv in anmälningar mot programinnehåll i Rossija RTR. Den lettiska myndigheten gjorde gällande att innehåll i vissa program i Rossija RTR stred mot bestämmelser om bland annat hets mot folkgrupp med hänvisning till artikel 6 i AV-direktivet samt att kanalens nyhetssändningar inte levde upp till kravet på opartiskhet och saklighet. Enligt svensk rätt gäller dock inte något krav på opartiskhet och saklighet för tv-sändningar, utom för SVT och TV4. Demokratibestämmelsen i 5 kap. 1 § radio- och tv-lagen är inte tillämplig på enskilda program – vare sig vad gäller satellitsändningar eller andra sändningar – utan innebär att programverksamheten som helhet ska präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer, principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Alltså kunde varken granskningsnämnden för radio och tv eller Myndigheten för radio och tv ingripa mot sändningarna. Justitiekanslern (JK) kom fram till att JK inte kunde pröva om brottet hets mot folkgrupp begåtts. Polismyndigheten beslutade därefter, i samråd med åklagare, att lägga ner sin förundersökning vad avsåg hets mot folkgrupp.

I Sverige råder etableringsfrihet för tv-sändningar, utom vad gäller sändningar i eter där frekvensutrymmet är begränsat. Det framgår av yttrandefrihetsgrundlagen 3 kap. 1 § första stycket. Vem som helst har alltså rätt att exempelvis starta kabel-tv-sändningar. Utgångspunkten är att innehållet i tv-sändningar inte ska regleras av lagstiftaren och att lagstiftaren inte ska kunna stoppa eller på annat sätt försvåra tv-sändningar grundat på sändningarnas innehåll. Samma paragrafs andra stycke ger dock utrymme för att i vanlig lag meddela bestämmelser om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsförställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp. Lagstiftaren har använt denna möjlighet genom att i radio- och tv-lagen 5 kap. 2–3 §§ ange regler för när och på vilket sätt ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär och pornografiska bilder får sändas. Om någon vid upprepade tillfällen bryter mot dessa bestämmelser får JK, med stöd av radio- och tv-lagen 17 kap. 13 §, förelägga denne att inte på nytt göra detta och förena föreläggandet med vite. Däremot har lagstiftaren inte använt möjligheten att meddela bestämmelser om ingripanden mot sändningar som inriktas på hets mot folkgrupp.

Vad gäller bestämmelser om innehållet i tv-sändningar kan även nämnas att radio- och tv-lagen reglerar reklam, otillbörligt gynnande av kommersiella intressen, produktplacering och sponsring. Den som inte följer dessa bestämmelser kan åläggas att betala en särskild avgift om maximalt fem miljoner kronor.

Man kan alltså konstatera att svensk lag reglerar innehållet i kabel- och satellit-sändningar vad gäller våldsskildringar, pornografi och kommersiella meddelanden. Däremot finns inget utrymme för att vidta åtgärder mot propagandasändningar som är ett led i hybridkrigföring mot Sverige eller mot något annat land.

Det finns mycket goda skäl för lagstiftaren att vara mycket återhållsam när det gäller att reglera innehållet i tv-sändningar och ge myndigheter möjlighet att ingripa mot

sändningar till följd av innehållet i sändningarna. En fri debatt och fri åsiktsbildning är grundläggande inslag i ett demokratiskt samhälle. Också propaganda hanteras vanligen bäst genom att påståenden granskas och ifrågasätts i en öppen debatt. Samtidigt kan det vara klokt att fundera över om det är rimligt att våra liberala, svenska regler kan utnyttjas av främmande makt till att bedriva propagandasändningar som utgör ett led i hybridkrigföring gentemot andra länder. Vi menar att en utredning behöver analysera detta noga.

Vår bedömning är att Sverige för dagen inte löper någon större risk att skadas påtagligt av propagandistiska tv-sändningar. Förtroendet för etablerade, svenska medier, inte minst SVT, är starkt, även efter framväxten av nya, nätbaserade kommunikationsformer. Mot bakgrund av detta bör det inte komma i fråga att ingripa mot innehållet i tv-sändningar som huvudsakligen vänder sig till en svensk publik, även om sändningarna skulle ha en propagandistisk karaktär. Däremot befinner sig en del länder i Rysslands närhet, där det bor ryskspråkiga minoriteter, i en delvis annan situation. Till följd av bland annat bristande integration av dessa grupper i majoritetssamhället och bristen på nationellt baserade public service-sändningar på det ryska språket finns en större risk för att propaganda kan bidra till social oro på ett sätt som innebär att propaganda kan vara ett verksamt led i hybridkrigföring. Vi vill därför att en utredning ska se över om det i yttrandefrihetsgrundlagen bör tillskapas en möjlighet att genom vanlig lag införa bestämmelser om ingripande mot fortsatt sändning av ett utbud som utgörs av sådan propaganda som huvudsakligen riktar sig till mediekonsumenter i något annat medlemsland i Europeiska unionen och som utgör ett led i eller en förberedelse för hybridkrigföring. Avgränsningen till EU-länder är viktig för att det inte ska finnas något utrymme att ingripa mot sändningar som riktar sig till befolkningen i en odemokratisk stat och som syftar till att undergräva diktaturen.

Det finns självklart flera problem med att införa en reglering av det slag som skisseras här. Man kan utan större problem på ett objektiva sätt konstatera om en tv-sändning innehåller våldsskildringar, pornografi eller kommersiella meddelanden, medan det inrymmer ett betydligt större mått av tolkning om en sändning innehåller propaganda som utgör led i hybridkrigföring eller inte. Man kan också hävda att de länder som kan vara känsliga för propaganda snarare borde ta itu med grundläggande problem som rör integration och social sammanhållning än be grannländerna att ingripa mot vissa tv-sändningar. Samtidigt måste man konstatera att säkerhetsläget i vår omvärld har skärpts och att hybridkrigföring är en realitet i vårt närområde. Då kan det vara motiverat att i en utredning analysera rättsläget och sakläget och göra en avvägning mellan olika motstående intressen.

Karin Enström (M)

Marta Obminska (M)

Ida Drougge (M)

Erik Ottoson (M)

Lars Jilmstad (M)