

Public service vid höjd beredskap

av Erik Fichtelius och Olof Petersson

Résumé

Swedish public service is regulated by the provisions of the Radio and TV Act and a broadcasting licenses issued by the state. In the case of war or danger of war Swedish Radio as well as Swedish Television shall “constitute an independent organization within the total defence organisation placed directly under the government”. This wording has been criticised for being contradictory and, therefore, unclear. One can even question whether it is compatible with the constitutional protection of editorial independence. The present regulation was formulated in a cold war situation when the state had to rely on public service journalists to communicate information to the general public. This made it difficult to separate the responsibilities of the state from that of the public service broadcaster. Consequently, it undermined the legitimacy of both official state information and independent public service journalism. In this article we suggest that the responsibilities of the state and the broadcaster should be clearly separated. The state alone should be responsible for providing official information to the public. This information should be distributed via public service transmitter networks in special broadcast windows under conditions decided by the parliament.

RYSSLAND HAR OPROVOCERAT och med fruktansvärda konsekvenser angripit ett europeiskt grannland. Säkerhetsläget i Europa och världen har helt förändrats. Det som händer belyser vikten av god beredskap och väl genomtänkta regler för vad som ska gälla också i Sverige vid höjd beredskap och ytterst i krig.

Samhällsinformation och journalistik blir centrala i krislägen. Tillgången till fri och oberoende journalistik måste säkras, samtidigt som regering och myndigheter har legitima behov av att nå befolkningen med information och uppmaningar.

Hela världen har kunnat följa hur president Zelensky håller tal med hjälp av sin mobiltelefon och når alla med sitt budskap. Det är ingen tvekan om vem som är avsändare, och modern teknik gör det möjligt för Ukrainas regering att nå omvärlden direkt och utan mellanhänder. En regering behö-

ver i en kris och i ett krigsläge snabbt nå sin befolkning och sina grannar med egen röst och i egen kraft. Samtidigt behövs i ett sådant läge oberoende och trovärdig journalistisk rapportering mer än någonsin. Men mediernas uppgifter och regeringens behov är två olika saker.

Författarna lägger här fram ett förslag till en ny modell för public service vid höjd beredskap. Det är ett bidrag till debatten om det svårlosta problemet att förena å ena sidan programföretagens rätt till redaktionell självständighet och å andra sidan statens uppgift att informera medborgarna vid höjd beredskap och framtida krissituationer.

Debatten kring mediernas, inte minst public service-företagens, roll i en krissituation visar på behovet av en fördjupad analys. Kriget i Ukraina och det skärpta säkerhetspolitiska läget aktualiserar behovet av tydliga gränser mellan statens respektive programföretagens

ansvar och uppgifter. Rysslands angreppskrig mot Ukraina visar på informationens och nyhetsförmedlingens viktiga roll i krislägen. Vi hoppas att vårt förslag ska stimulera diskussionen inför den kommande översynen av programföretagens sändningstillstånd.¹

Dagens sändningstillstånd vid höjd beredskap anger att SR respektive SVT vid höjd beredskap ska ”utgöra en självständig organisation med totalförsvarsuppgifter och lyda direkt under regeringen”. Denna formulering har med rätta kritiserats för att vara motsäggelsefull och därmed oklar. Man kan rent av ifrågasätta om den är förenlig med grundlagens krav på redaktionell självständighet.

De nuvarande reglerna härstammar från en tid då staten hade begränsade möjligheter att själv nå ut med information till allmänheten. Myndigheterna var beroende av att meddelandena publicerades av tidningar, radio och tv. Men i dag är situationen en annan. Professionell kommunikation med exempelvis egna webbsändningar har blivit en del av myndigheternas vardag.

Det framtida regelverket för höjd beredskap bör därför utgå från en tydlig ansvarsfördelning. Staten bör själv svara för sina informationssändningar till allmänheten. Dessa sändningar kan distribueras, inom tidsmässigt avgränsade fönster, via de kanaler som annars disponeras av public service. Programföretagen får därmed minskad sändningstid men behåller sin redaktionella självständighet.

Vårt förslag innebär en klar ansvarsfördelning mellan statens respektive programföretagens uppgifter vid höjd beredskap och allvarliga fredstida kriser. Vår modell, här benämnd Krismeddelande till allmänheten, KMA, innebär att staten själv producerar samhällsinformation som distribueras i public services analoga sändarnät i särskilda sändningsfönster på villkor som är fastställda av riksdagen. Därmed undviks dagens

oklara ansvarsförhållanden och svårtolkade bestämmelser.

Dagens sändningsvillkor innebär också att Utbildningsradions resurser vid höjd beredskap ska tillföras SR och SVT. Denna bestämmelse är direkt kontraproduktiv i en situation med starkt ökat behov av distansundervisning. Bestämmelsen bör därför omprövas inför en ny sändningstillståndsperiod.

Men dagens sändningstillstånd har också flera fördelar som är värda att bevara och utveckla. Staten bekräftar att fri åsiktsbildning och redaktionellt självständig journalistik är av vital betydelse även vid höjd beredskap och fredstida krissituationer. Public service spelar en särskilt viktig roll. De villkor som riksdagen och regeringen har formulerat innebär att staten och programbolagen har ett gemensamt ansvar för att allmänheten kan nås av radio och tv även i ofärdstider.

Oklara sändningstillstånd

Sändningstillstånden för de tre public service-företagen innehåller särskilda villkor för verksamheten vid höjd beredskap. Om högsta beredskap råder i landet ska SR respektive SVT utgöra ”en självständig organisation” med totalförsvarsuppgifter och ”lyda direkt under regeringen”. Utbildningsradions resurser ska i en sådan situation tillföras SR och SVT.²

Det råder i dag oklarhet om vad dessa villkor närmare bestämt innebär och hur de ska tillämpas i praktiken. Försvarsberedningen har påpekat att det finns ett stort behov av att upprätta konkreta planer för dessa totalförsvarsuppgifter.³

Villkoren för public service vid höjd beredskap har hamnat på den offentliga debattens dagordning. Frågan aktualiserades våren 2021 i samband med att en SR-reporter utvecklat en relation med en av de utländska medborgare som hon intervjuat. Radioprogrammet Medierna i P1 har ägnat

en specialsändning åt public services roll och oberoende i händelse av krig.⁴ Radiochefen har frågats ut vid Folk och Försvars rikskonferens 2022.⁵ Kulturministern har ställts till svars i riksdagen.⁶

Dagens osäkerhet kan få negativa konsekvenser såväl för samhällets försvarsförmåga som för programföretagens redaktionella självständighet. Det nuvarande regelverket är en kvarleva från ett annat säkerhetspolitiskt läge och ett annat medielandskap. Reglerna behöver anpassas till dagens förhållanden. Ytterst handlar det om medborgarnas tillgång till den information som behövs för att kunna hålla sig informerade och ta ställning i olika samhällsfrågor.⁷

Bestämmelserna om att UR ska upplösas förefaller ogenomtänkta och är inte motiveerade. En komplicerad omorganisation i ett krisläge, med svåra konsekvenser för upphovsrättsklarerade UR-program, skulle försvåra för den omfattande distansundervisning som måste kunna organiseras snabbt.

De nuvarande sändningstillstånden gäller för perioden 2020–2025. Frågan är hur villkoren bör utformas efter 2025. Den modell som här föreslås utgår från en strikt uppdelning mellan å ena sidan statlig information och å andra sidan public service-sändningar.

Grundlagen skyddar yttrandefrihet och informationsfrihet

Sändningstillstånden för de tre public service-företagen omfattar ett tiotal sidor. Den avslutande delen har rubriken ”Beredskaps- och säkerhetsfrågor”. Där finns ett antal villkor som gäller säkerhet vid produktion och distribution, risk- och sårbarhetsanalys och förhållandena vid höjd beredskap.

Regeringen meddelar sändningstillstånd i enlighet med radio- och tv-lagen. Sändningstillstånden underställs riksdagen för prövning.⁸ Radio- och tv-lagen anger att sådana tillstånd får förenas med en rad olika villkor.

En skyldighet är att ”kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det”. En annan skyldighet är att ”utarbeta en beredskapsplan för verksamheten under höjd beredskap och vid fredstida krissituationer samt lämna planen till regeringen och till den myndighet som regeringen bestämmer”.⁹

Radio- och tv-lagen innehåller en bestämmelse om ljudradio som är tillämplig på SR.¹⁰ Regeringens tillstånd för SVT vilar på en paragraf i radio- och tv-lagen som rör ”tv och sökbar text-tv om sändningsverksamheten finansieras med public service-avgift”.¹¹ Sändningstillståndet för UR omfattar både radio och television.

Staten bestämmer alltså genom radio- och tv-lagen och sändningstillstånden de närmare villkoren för public service. Denna form av statlig maktutövning över programbolagen har stöd i grundlagen, som därmed anger de yttre ramarna för programbolagen att forma sitt programutbud.

Fri åsiktsbildning är en hörnsten i den svenska folkstyrelsen.¹² Yttrandefrihetsgrundlagen utgår från rätten att ”offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst”. Yttrandefriheten, heter det vidare, ”har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande”.¹³

Grundlagen är utformad så att olika regler gäller beroende på vilken plattform som programmet sänds på.¹⁴ Dagens sändningstillstånd är otidsenliga i det avseendet att de inte omfattar sändningar på nätet.¹⁵ Det pågår därför en diskussion om att även public service-innehåll på internet ska omfattas av de villkor som gäller för marknätet.¹⁶

Sedan följer ett viktigt tillägg. Yttrandefrihetsgrundlagen anger två grundläggande principer för sändningstillstånd och villkor:

Det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.¹⁷

Nyckelorden är yttrandefrihet och informationsfrihet. Båda är viktiga delar av de opinionsfriheter som inleder regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter.¹⁸

Yttrandefrihet innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Informationsfrihet innebär frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Man kan säga att grundlagen anlägger två olika perspektiv: sändarens och mottagarens. Programbolagen har rätt att under redaktionell självständighet sända program. Medborgarna har rätt till ”vidaste möjliga” informationsfrihet.

Debatt om programföretagens skyldigheter

Debatten om public service i krig är inte ny. En riksdagsdebatt 1951 visar att det även då fanns en spänning mellan självständighet och lydnad för public service, som vid denna tid kallades Radiotjänst. ”Radiotjänst skall ingå i rikets allmänna försvar såsom en självständig organisation”, förklarade det ansvariga statsrådet. Men det framgick också att det fanns en hemlig överenskommelse:

Radiotjänst skall vid krig eller krigsfara från dag, som Kungl. Maj:t bestämmer, ställa hela sin organisation för produktion av rundradioprogram till Kungl. Maj:ts förfogande, varvid organisationen skall på sätt som Kungl. Maj:t beslutar ingå i rikets allmänna försvar.¹⁹

”Under andra världskriget gjorde sig vissa påfrestningar på friheten att ta till orda

kännbara i fråga om både rundradion och de tryckta medierna”, konstaterar juristen Bertil Wennberg.²⁰ Radiohistorikern Göran Elgemyr beskriver Radiotjänsts förhållande till staten under andra världskriget som ”en stor lyhörddhet för regeringens intentioner och stark självcensur i programarbetet”. Under krigsåren fanns det ett nära samarbete med Utrikesdepartementet.²¹ Radiochefen var dessutom chef för Folkberedskapen och ledamot av Statens informationsstyrelse.²² Utrikesdepartementet fick ofta tillfälle att förhandsgranska TT:s utrikesnyheter och staten utövade därmed i praktiken censur över radion. Radiotjänst var under hela kriget ”till ytterlighet regeringstrogen”, konstaterar Elgemyr. Gränsen mellan information och propaganda var flytande.²³

Även under åren efter andra världskriget hölls radion i strama tyglar.²⁴ Nyhetsbyrån TT hade ensamrätt på radions nyhetsverksamhet ända fram till 1956. TT:s verkställande direktör mellan åren 1947 och 1961 var Olof Sundell, som hade en bakgrund som yrkesmilitär. Han behöll nära kontakt med försvarsledningen och ingick i en informell grupp som drev försvarspropaganda. Under tiden som TT-chef tog Sundell emot ekonomisk ersättning från överbefälhavaren.²⁵

Styrelseordförande för Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar under de sex första åren var professor Gunnar Heckscher. Han skrev 1959 att det i händelse av krig var angeläget att bevara radions rörelsefrihet ”så mycket som möjligt”. Men samtidigt skulle radioverksamheten infogas ”i de gemensamma strävandena under hänsynstagande även till andra synpunkter än de radiomässiga”. Det rädde inget tvivel om utgångspunkten.

I krig skall radion stå till statens förfogande och vara direkt underställd Kungl. Maj:t. Självfallet kommer dess verksamhet att inriktas på att stödja den gemensamma försvarsansträngningen.²⁶

Statsmakterna betraktade public service-företagen som en del av totalförsvaret, närmare bestämt det psykologiska försvaret. Men förhållandet mellan staten och programbolagen var stundtals spänningsfyllt. En chef inom det psykologiska försvaret har i efterhand berättat:

Vi hade hela tiden ett löpande samarbete. Men Sveriges Radio och Sveriges Television har alltid varit ängsligt angelägna om sin självständighet. De har alltid varit noga med att ställa upp på alla våra övningar, men har samtidigt hela tiden understrukt sitt oberoende.²⁷

I totalförvarsplaneringen betraktades public service-bolagen länge som likställda med myndigheter. I förordningen om statliga myndigheters beredskap fanns en uttrycklig paragraf:

Med myndighet avses i denna förordning statlig myndighet. Med myndighet jämställs Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB.²⁸

Därmed gällde samma grundprincip för programföretagen som för myndigheterna. Statliga förvaltningsmyndigheter lyder (med ett fåtal undantag) under regeringen. Denna förordning upphävdes 1993.

Man kan konstatera att formuleringen att programföretagen vid höjd beredskap ska "lyda direkt under regeringen" leder sitt ursprung tillbaka till andra världskriget och kalla kriget. Att Sverige några årtionden senare skulle få en ny grundlag som ger ett konstitutionellt skydd för programföretagens redaktionella självständighet rymdes inte i den tidens föreställningsvärld.

Programföretagen har en särskild roll vid höjd beredskap

Tidigare reglerades förhållandet mellan staten och programföretagen genom särskilda

avtal. Det gamla systemet med avtal ersattes 1996 av sändningstillstånd med tillhörande villkor. Samma formulering har levt kvar genom åren. SR respektive SVT räknas som en del av totalförsvaret. Företagen är därmed skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig.²⁹ Man talar även i dag om programföretagens "särskilda roll för samhället i fredstida kriser och under höjd beredskap".³⁰

För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Det är regeringen som beslutar om höjd beredskap. Ett sådant beslut kan gälla hela landet eller en viss del av landet eller en viss verksamhet. Ett beslut om höjd beredskap skall tillkännages på det sätt som regeringen bestämmer.³¹

Vid höjd beredskap ska SR och SVT enligt lag vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter.³² SR och SVT ska enligt sändningstillstånden bedriva ett beredskapsarbete som omfattar höjd beredskap. De båda programföretagen har sålunda ansvar för att personalen får den utbildning och övning som behövs för att kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap.³³

SR respektive SVT ska så långt som möjligt kunna behålla de fredstida strukturerna vid höjd beredskap. De bestämmelser om bolagets programverksamhet som intagits i tillståndsvillkor och medelsvillkor ska vara vägledande också för den verksamhet som bedrivs under höjd beredskap. Detta innebär att det ansvariga utgivarskapet för programmen ska ligga kvar hos programföretagen.³⁴

Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.³⁵ Om högsta beredskap råder i landet ska SR och SVT enligt sändningstillstånden utgöra självständiga organisationer med totalförsvarsuppgifter och lyda direkt under regeringen. UR:s resurser ska i en sådan situation tillföras SR och SVT.

Men även om riket inte är i krig, och skärpt beredskap råder i landet, kan regeringen enligt sändningstillståndens villkor bestämma att SR och SVT ska lyda direkt under regeringen ”om det finns särskilt behov av detta”.

Sändningstillståndens villkor vid en fredstida krissituation är parallella med villkoren under höjd beredskap. Formuleringarna är i långa stycken identiska. SR och SVT ska bedriva ett beredskapsarbete utifrån en helhetssyn som även omfattar fredstida krissituationer. SR respektive SVT ska ansvara för att personalen får den utbildning och övning som behövs för att kunna lösa sina uppgifter i samband med fredstida krissituationer. De bestämmelser om bolagets programverksamhet som intagits i tillståndsvillkor och medelsvillkor ska vara vägledande också för den verksamhet som bedrivs vid fredstida krissituationer.

Däremot finns en skillnad mellan ”fredstida krissituationer” och ”höjd beredskap”. Bestämmelsen att SR och SVT är organisationer med totalförsvarsuppgifter som ska lyda direkt under regeringen, och den särskilda bestämmelsen om UR:s resurser, gäller endast under höjd beredskap (automatiskt vid högsta beredskap och, om regeringen så bestämmer, vid skärpt beredskap), men inte vid fredstida krissituationer. Gränserna mellan dessa olika grader av kris och beredskap är inte glasklara och kan ge upphov till tolkningsproblem.

Utbildningsradion behövs även vid höjd beredskap

Dagens bestämmelser om att Utbildningsradion vid höjd beredskap ska upphöra och resurserna fördelas på de andra programföretagen måste betraktas som obsoleta och ogenomtänkta. I själva verket ökar behovet av distansundervisning högst väsentligt i en beredskapssituation. Utbudet av utbildningsprogram måste därför snarast öka, inte minska eller upphöra.

Erfarenheterna av distansundervisning under coronapandemin visar på behovet av professionellt undervisningsmaterial i ljud och bild, kopplat till läroplanerna. När skolorna stängde under pandemin gjorde UR en stor omställning av sitt programutbud för att kunna användas av elever, lärare och föräldrar när barnen och ungdomarna tvingades stanna hemma.

Våren 2020 var UR med att bilda med en nationell samverkansgrupp för att skapa lösningar och stötta Skolsverige tekniskt, juridiskt, informationsmässigt och pedagogiskt.³⁶ Behov, tillgångar, risker och möjligheter analyserades samordnat och låg till grund för en rad åtgärder och flera nya programsatsningar, också för elever med särskilda behov, liksom på teckenspråk och de nationella minoritetsspråken.

Med flyktingvågen från Ukraina har UR lagt om sin produktion och sitt utbud för att nå barn och elever också på ukrainska. UR:s utbildningsprogram översätts och anpassas för de nya flyktingarna.

I en längre kris- eller krissituation, då kanske stora delar av befolkningen har evakuerats, ökar behovet av undervisningsmaterial både på nätet och i analoga sändningar. Detta bör kunna ske i samverkan mellan utbildningsmyndigheterna, kommunala och fristående skolhuvudmän, universitet och högskolor liksom med utbildningsförlag. En enkät som UR genomfört visar att tre av

fyra lärare anser att UR bör ha ett utvidgat uppdrag vid en samhällskris.

Att lägga ner UR i en krissituation skulle vidare eliminera de särskilda upphovsrättsavtal som UR har för utbildningsprogrammen och som i dag gör dem fritt tillgängliga på nätet. Om UR skulle upphöra som avtalspart riskeras tillgängligheten till tusentals friköpta utbildningsprogram och de historiska program som därutöver är tillgängliga i särskilda utbildningsnätverk.

I första hand, och så länge som möjligt, bör UR:s hela och samlade utbud av utbildningsprogram vara fritt tillgängligt på nätet och inte vara låst bakom lösenord. Med tanke på osäkerheten i digital programdistribution i en kris ökar behovet av tillgänglighet i analoga sändningar. Hela Barnkanalen och hela Kunskapskanalen skulle antagligen behöva frigöras för UR:s utbildningsprogram, liksom minst en radiokanal.

Ett nytt sändningstillstånd för public service och en ny reglering av sändningarna i kris och krig skulle därför behöva byta perspektiv på UR. Att i en krissituation genomdriva en komplicerad och riskabel organisationsförändring av hela strukturen med tre självständiga public service-bolag är varken realistiskt eller önskvärt. Dagens tanke att föra över UR:s resurser till de andra programbolagen är inte hållbar. Tvärtom skulle resurserna till utbildningsprogrammen behöva stärkas. Ett förändrat och utvidgat utbildningsuppdrag för public service bör således ingå i sändningstillstånden efter 2025.

Ett nytt medielandskap

Bestämmelserna om nyhetsförmedlingen i krig har sitt ursprung i ett helt annat medielandskap. I början av 1950-talet dominerades nyhetsförmedlingen av dagstidningar och radio. Radiotjänst hade monopol och sände via en enda kanal. Nyhetsförmedlingen skötes av nyhetsbyrån TT, som kontrollerades

av dagspressen. Det fanns ett förtroendefullt samarbete mellan staten och medieinstitutionerna. En utredning skrev:

Särskilda anordningar äro nödvändiga för att i alla lägen vidmakthålla en nära och snabb kontakt mellan statsledningen och sådana ur svensk synpunkt centrala publicitetsorgan som TT och Radiotjänst.³⁷

Staten hade i praktiken kontroll över nyhetsförmedlingen.

Man utgick från att det fanns ett gemensamt intresse av en snabb och korrekt nyhetsförmedling. Men staten förväntade också att det inte publicerades något som kunde skada eller hindra försvarsansträngningarna. Nyckelordet var ”återhållsamhet”.³⁸

Hur samarbetet mellan statsledningen och programföretagen närmare bestämt skulle utformas framgick sällan. Men en utredning 1996 var lite mer konkret. Denna utredning om radion och televisionen vid krig och krigsfara leddes av generalen, tidigare överbefälhavaren, Bengt Gustafsson. Övriga ledamöter var politiker och medieföreträdare.³⁹

För SR:s och SVT:s krigsorganisation gällde följande målsättningar. SR skulle i krig och krigsliknande tillstånd sända program med prioritering av nyheter och information under hela dygnet i rikstäckande kanaler, lokala kanaler och i utlandsprogram. De lokala kanalerna skulle ge särskild prioritet åt överlevnadsinformation, det vill säga upplysning om skyddsmöjligheter, sjukvård, försörjning, utrymning m m.⁴⁰

Tyngdpunkten låg på Sveriges radios sändningar i FM-nätet. De rikstäckande kanaler som då var aktuella var i första hand P1 och P3. Frekvensen för kanalen P2 var sedan tidigare reserverad för Försvarsmaktens behov av kommunikation inom luftförsvaret. Televisionen förutsattes ha sekundär betydelse, främst på grund av osäkerheten när det gällde elförsörjning. Ljudradiomediet ansågs vara betydligt mer flexibelt och min-

dre sårbart än TV. Radion hade vid denna tidpunkt just börjat digitaliseras. Internet nämndes inte i utredningen.

Reglerna om public service i krig måste ses mot denna bakgrund. De utformades vid en tid då statens enda realistiska möjlighet att nå ut till medborgarna gick via vad som karaktäristiskt nog betecknades som ”publicitetsorgan”. Den viktigaste kanalen var radion.

Statens kommunikation till medborgarna

Staten har alltid haft viljan, men inte alltid förmågan, att nå ut till invånarna. Staten hade begränsade möjligheter att själv kommunicera. Riksdagsprotokoll och andra delar av det offentliga trycket nådde bara en högst begränsad läsekrets. För att nå ut till allmänheten var staten hänvisad till de journalistiska medierna, i första hand pressen, radion och televisionen.

I början av 1970-talet ville riksdagen förstärka sin informationsverksamhet och var bland annat inne på tanken att förmedla sin information via TT. Men TT gick inte längre i statens ledband utan protesterade bestämt. Nyhetsbyrån ville inte ”utan normal nyhetsbedömning och journalistisk bearbetning” distribuera riksdagens material. TT ville inte under några omständigheter vika från principen att det är TT som ensam bär ansvaret för nyhetsbedömning och redigering av material som TT lämnar till tidningarna.⁴¹

Det var denna situation som oroade staten. Man hade ett ansvar för att hålla medborgarna informerade, men man saknade de tekniska möjligheterna. Staten var beroende av medierna. I ett krig skulle information kunna bli avgörande. En statlig utredning framhöll i början av 1950-talet:

Radion bör sålunda vara beredd att anpassa sitt program efter vad landets behov kräver, det må gälla att motverka fientlig propaganda eller att medverka i kampanjer för att värva personal till humanitär verksamhet eller för att vinna den stora allmänhetens stöd för någon annan viktig uppgift.

Det är väsentligt att radion ger värdefulla program som bidrar till att stärka motståndandan.⁴²

Staten hade alltså bestämda uppfattningar om programmens innehåll. Men vid den tiden var det inte tänkbart att staten själv skulle stå för några sändningar. En statlig myndighet skulle visserligen kunna ”framställa önskemål om program i det ena eller andra avseendet”.

Detta organ bör dock icke själv producera radioprogram för de svenska lyssnarna. I stället bör man kunna räkna med att Radiotjänst med de framlagda önskemålen som riktlinje själv producerar programmen samt svarar för deras infogande i riksprogrammet.⁴³

I dag är situationen helt annorlunda. Riksdagen, regeringen och myndigheter sänder numera professionellt bildproducerade program. Riksdagens egna bild- och ljudproduktioner från kammardebatterna vidarebefordras bland annat av Sveriges Television. Samma gäller regeringens presskonferenser. Detta sker med riksdagens respektive regeringskansliets egen teknik och personal. Tekniken innebär att signalerna kan plockas hem och distribueras av de medieföretag som vill. Sändningarna kan också följas eller ses i efterhand på riksdagens respektive regeringens egna webbplatser.

Staten har alltså redan i dag en produktions- och sändningskapacitet, även om de i dag inte helt motsvarar ett professionellt tv-bolags produktionsförhållanden. Denna förmåga bör vara utgångspunkt för planeringen av regeringens och myndigheters

nas kommunikation i krig och krigsfara. Beredskapsplaneringen bör utgå från att riksdagen, regeringen samt statliga, regionala och kommunala myndigheter har resurser och träning för att själva utforma den information som medborgarna behöver.

Dagens kommunikationsmönster bygger framför allt på digitala plattformar. Internet och mobil kommunikation har stora fördelar såsom snabbhet, kapacitet och användarvänlighet. Nackdelen är de digitala kanalernas sårbarhet. Under ett krig eller en storskalig cyberattack kan normala kommunikationsplattformar sättas ur spel.

Även om riksdagen, regeringen och myndigheterna i dag når ut till allmänheten genom egen distribution på nätet, kommer detta inte att vara tillförlitligt vid höjd beredskap eller fredstida krissituationer. Public service kan då komma att få en avgörande roll för myndigheternas möjlighet att kommunicera. Enligt sändningstillstånden ska sändningarna i marknätet nå minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen. Sändningsutrymme krävs då i de analoga kanalerna, men det är villkoren för detta som behöver klargöras.

Den analoga kanal som har bäst förutsättningar att i en kris nå den stora allmänheten är radions sändningar över FM-nätet. SR har påpekat att en kommande standard för bilradio av beredskapsskal även bör omfatta FM-sändningar.⁴⁴

VMA – Viktigt meddelande till allmänheten

Myndigheter har möjlighet att sända meddelanden i radio och tv för att varna människor om att något allvarligt har hänt som hotar liv, hälsa, egendom eller miljö. Sådana bestämmelser har funnits med i avtalen med staten sedan Radiotjänst inledde sin verksamhet. Detta system benämns numera Viktigt meddelande till allmänheten, VMA.

VMA-systemet regleras på tre nivåer: genom lag (som beslutas av riksdagen), sändningstillstånd (som beslutas av regeringen och fastställs av riksdagen) och avtal (mellan å ena sidan myndigheten MSB och å andra sidan programbolagen Sveriges Radio, Sveriges Television och Utbildningsradion).

Radio- och TV-lagen anger att tillstånd att sända radio eller tv kan förenas med vissa villkor om skyldigheter. En av dessa skyldigheter är att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det.⁴⁵

Motsvarande bestämmelse finns för public service även i andra länder. I Norge lyder lagbestämmelsen:

Melding fra statsmyndighet mv. Kringkastere skal etter regler Kongen gir, sende meldinger fra statsmyndigheter når det har vesentlig betydning. Kongen kan gi forskrifter om kringkasteres virksomhet under beredskap og krig.⁴⁶

Den finländska lagstiftningen är snarlik:

Myndighetsmeddelanden. Utgivare och de som utövar programverksamhet är skyldiga att avgiftsfritt i sina periodiska publikationer, nätpublikationer eller program publicera myndighetsmeddelanden, om detta är nödvändigt för att skydda människors liv eller hälsa eller betydande miljö- eller egendomsvärden eller av något annat därmed jämförbart viktigt skäl.⁴⁷

Motsvarande system finns även i exempelvis Canada och Storbritannien.⁴⁸

Förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap säger dessutom att ett regeringsbeslut om att beredskapen i Sverige höjts till skärpt eller högsta beredskap ska tillkännagivas i ljudradion och televisionen. Om det råder högsta beredskap i hela landet, kan regeringen besluta att detta ska tillkännagivas även genom beredskapslarm.⁴⁹ Detta är da-

gens motsvarighet till forna tiders vårdkasar och kyrkklockor.

I nu gällande sändningstillstånd för Sveriges Radio upprepas lagens skyldighet att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det. Tillståndet säger dessutom att SR ska se till att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.⁵⁰ Redan här råder oklarhet om ansvarsförhållandena. En myndighet kan kräva att få sända, men programföretaget har ansvar för innehållet.

De praktiska detaljerna framgår av en överenskommelse mellan MSB och SR.⁵¹ Överenskommelsen har också undertecknats av SVT och UR. När utomhusvarningssystemet (Hesa Fredrik) med signalen Viktigt Meddelande används ska VMA genast sändas och upprepas inom fem minuter i SR:s samtliga FM-kanaler och i berörd lokal P4-kanal. Om Hesa Fredrik inte används ska VMA sändas en gång i dessa kanaler.

VMA kan begäras av räddningschefer och räddningsledare inom kommunal eller statlig räddningstjänst. VMA kan också användas av Polisen, Strålsäkerhetsmyndigheten, smittskyddsläkare, anläggningar med farlig verksamhet, SOS Alarm, Svenska kraftnät och de största eldistributörerna samt teleoperatörer. Vid en extraordinär händelse har regeringen med Regeringskansliet, bevakningsansvariga myndigheter med ansvar för krisberedskap samt kommuner och landsting behörighet att begära ett VMA.⁵² Försvarsmakten kan begära ett VMA vid höjd beredskap.⁵³

Sveriges Radio har ett särskilt ansvar för VMA. Sändningsledaren vid SR utformar meddelandet i dialog med den som begär meddelandet. SR ansvarar för att meddelandet följer gällande lagstiftning och sändningstillstånd. SR:s ansvarige utgivare ansvarar för meddelandets innehåll och utformning samt att det inte genom sin omfattning eller

på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.

Övriga programbolag ansvarar för att meddelandet, som utformats av SR, sänds utan dröjsmål. För programbolagen gäller samma regler som för SR. Programbolagen ansvarar för meddelandets innehåll och utformning samt det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.

Det pågår för närvarande en översyn över VMA-systemet. Målet är en samlad och teknikneutral reglering för ett system som ska fungera med hög säkerhet i både fred och krig.⁵⁴ En utredning föreslår en ny lag med en samlad reglering men den skulle i allt väsentligt bara kodifiera den ordning som gäller i dag.⁵⁵

Vissa av VMA-utredningens förslag berör programföretagens skyldighet att sända meddelanden från myndigheter. Inför ett VMA brukar det föras ett samtal mellan myndigheten och SR om hur meddelandet ska utformas. I händelse av oenighet är det i dag SR som ytterst har avgörandet i sin hand. Utredningen föreslår nu att det i stället ska vara den behöriga myndigheten som slutligen bestämmer huruvida meddelandet ska sändas och hur meddelandet ska utformas.⁵⁶ Det är en fråga för nästa sändningstillstånd att klara ut om detta förslag är förenligt med grundlagens bestämmelser om utgivaransvar och redaktionell självständighet.

Anslagstavlan i SVT

En annan form av myndighetsinformation är kortprogrammet Anslagstavlan, som har sänts sedan 1972.⁵⁷ SVT sänder meddelanden från statliga myndigheter i SVT1 och SVT2 en eller flera gånger i veckan. Under vissa perioder av coronapandemin ökades sändningsfrekvensen.⁵⁸

Grunden är densamma som för VMA. Sändningstillståndet anger att ”SVT ska kostnads-

fritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det”. Ansvarsförhållandena är också desamma. SVT:s ansvarige utgivare ansvarar för meddelandets innehåll och utformning samt att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.

Filmerna som sänds i Anslagstavlan produceras av myndigheterna själva, vanligen med anlitanande av kommunikationsbyråer. SVT för en dialog med myndigheterna, granskar ansökningar, tar emot, godkänner och publicerar filmerna.

Till skillnad från VMA finns ingen begränsning till vissa uppräknade myndigheter. Alla statliga myndigheter har rätt att sända information via Anslagstavlan. Det händer i enstaka fall att myndighetsfilmer inte godkänns för sändning. Det kan gälla filmer med mer allmän information om en myndighets verksamhet än specifik information riktad till allmänheten eller att budskapet eller avsändaren är otydliga.

VMA och Anslagstavlan har det gemensamt att myndigheter har rätt att sända information till allmänheten via public service-företagen. Programbolagets ansvarige utgivare är juridiskt ansvarig men innehållet utformas i praktiken av myndigheterna själva.

En ny modell: KMA – Krismeddelande till allmänheten

Det sedan länge etablerade VMA-systemet kan, med ett antal modifieringar, ligga till grund för en framtida modell för programbolagens uppgift vid höjd beredskap. En sådan ny modell skulle bygga på en tydlig maktindelning.

Staten har ansvar för att informera medborgarna om politiska beslut, gällande regler och administrativa åtgärder. Programföretagens verksamhet ska, som det heter i sändningstillstånden, präglas av oberoende och stark

integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället.

VMA-modellen innebär att programföretagen sänder meddelanden från vissa myndigheter. Enligt det förslag som här skisseras skulle VMA-systemet finnas kvar. Förslaget går ut på att inrätta ett nytt system, här benämnt Krismeddelande till allmänheten, KMA. Uppgiftsfördelningen skulle bli liknande. Staten ansvarar för innehållet. Programföretagen lämnar plats så att meddelandet kan distribueras i ordinarie kanaler.

Därmed behövs inte längre sändningstillståndets bestämmelse att programföretagen vid höjd beredskap ska ”lyda direkt under regeringen”. I stället bör det införas en bestämmelse som säger att programföretagen vid höjd beredskap, under vissa noggrant angivna förutsättningar, måste ge utrymme för statens meddelanden till allmänheten.

Behovet av sådan information är uppenbart. Andra världskrigets beredskapstid gav många exempel på hur staten behövde nå ut till medborgarna. Det kunde exempelvis gälla inkallelser, varningar, vaksamhet, sparsamhet och uppmaningar att ta försvarslån. Under det kalla kriget var det ett hotande kärnvapenkrig som föranledde maningar att följa civilförsvarets anvisningar och att förbereda sig för att bege sig till skyddsrum och eventuellt evakuera från sin hemort. Under coronapandemin uppstod motsvarande behov av samhällsinformation.

Flera av dessa informationsbehov kan vara trängande men passar ändå inte för VMA-systemet. VMA används för att varna för exempelvis brandrök eller utsläpp och är ett kort meddelande som bryter ordinarie sändning. Radio- och tv-lagens krav på att sända meddelanden av vikt för allmänheten har dock ett vidare tillämpningsområde än enbart VMA-meddelanden. Det kan även avse andra typer av meddelanden. Det kan

till exempel vara information om ett förestående val eller annan samhällsinformation.⁵⁹

Vid höjd beredskap finns det ett behov av ett kompletterande system som på vissa punkter bör skilja sig från VMA. VMA och Anslagstavlan används för korta meddelanden. Ett KMA, Krismeddelande till allmänheten, bör kunna vara mer utförligt.

När det gäller VMA och Anslagstavlan ska programföretagen enligt sändningstillståndet se till att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten. Därmed uppstår en oklarhet om vem som har det yttersta ansvaret för innehåll och utformning. Ansvaret för KMA bör därför entydigt ligga hos staten.

En maktodelningsprincip bör alltså vägleda förhållandet mellan staten och public service-företagen. Det bör alltid framgå vem som har ansvaret. Staten ansvarar för myndighetsinformation i vissa tydligt angivna sändningsfönster. Programföretagen ansvarar för publicistik och nyhetsförmedling i sitt eget, tidsmässigt dominerande, utrymme.

Ansvaret för KMA bör ligga hos staten, medan programföretagen behåller utgivarskapet för sina program. Det bör tydligt framgå när en sändning utgör ett KMA. För televisionen är det möjligt med en tydlig visuell markering. Man kan exempelvis byta ut logotypen i bildens övre hörn, från SVT1 respektive SVT2, till en statlig symbol i form av exempelvis riksdagens eller regeringens logotyp eller helt enkelt lilla riksvapnets tre kronor. Motsvarande ursprungsmärkning kan göras i radions signaturer och på annonsering.

Möjligheten att sända KMA bör vara strikt begränsad till höjd beredskap. I den mån som regeringsformen kommer att kompletteras med motsvarande regler för allvarliga fredstida kriser bör KMA vara möjligt även i sådana krislägen.

Ett krig eller ett allvarligt krisläge skulle tvinga fram tablåförändringar hos programbolagen. I en sådan situation skulle programföretagen behöva gå över till en kris-tablå. Myndighetsinformation enligt KMA-modellen skulle då kunna bli stående inslag, exempelvis med fönster på vissa fasta tider under dygnet. Plötsliga händelser kan föranleda extrasändningar som bryter ordinarie program. Sådana akuta sändningar skulle också kunna aviseras via VMA-systemet.

Med en sådan KMA-modell undviker man dagens oklara och motsägelsefulla situation med ”en självständig organisation” som ska ”lyda direkt under regeringen”.

För tydlighetens skull bör man vid höjd beredskap tydligt skilja på myndighetsinformation och presskonferenser. Sådana arrangemang bör delas upp i olika delar. Först kommer en sändning där regeringen eller en myndighet själv och under eget utgivaransvar ger sin information. Därefter bör de statliga representanterna finnas till förfogande för frågor, när medieföretagen själva avgör vad som ska sändas och vilka frågor som ska ställas. I denna del är programföretagen ansvariga utgivare.

Så länge det är tekniskt möjligt, med ett fungerande internet, kan också de tidningsföretag och andra medieföretag som så önskar självständigt besluta att sända de statliga informationstillfällen som man finner relevanta för sin publik.

Inom staten bör ansvaret ytterst ligga hos regeringen. Enligt regeringsformen är det regeringen som styr riket, såväl i fred som i krig. De statliga myndigheterna lyder i princip under regeringen. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör leda och samordna statens kommunikation till allmänheten vid höjd beredskap och allvarliga kriser i fredstid.

En annan skillnad mellan VMA och KMA gäller den rättsliga regleringen. Bestämmel-

serna i radio- och TV-lagen är knapphändiga. De närmare villkoren för VMA återfinns i sändningstillstånden och i överenskommelsen mellan MSB och programbolagen. Sändningstillstånden beslutas av regeringen och underställs riksdagen för prövning. Överenskommelsen ingås av en myndighet som lyder under regeringen. Det skulle vara otillfredsställande om det var regeringen som själv bestämde reglerna för KMA. Det skulle innebära en risk för maktmissbruk. Regeringen skulle då vid höjd beredskap eller fredstida krissituation ensidigt kunna ta över radion och televisionen.

Villkoren för KMA bör därför beslutas av riksdagen, lämpligen som villkor i radio- och TV-lagen. Sådana villkor skulle kunna innehålla spärrar mot maktmissbruk. Ett exempel skulle kunna vara tidsmässiga begränsningar så att den statligt producerade informationen inte får uppta mer än viss andel av den totala sändningstiden.

Grundlagen skyddar redaktionell självständighet

Bestämmelsen att public service i krig ska lyda direkt under regeringen har kritiserats på konstitutionella grunder. Sveriges Radio har hävdad att programföretagets oberoende är grundlagsskyddat i krig och i fred. Här spelar både skyddet mot förhandsgranskning samt skyddet för det redaktionella oberoendet i yttrandefrihetsgrundlagen en central roll. Det finns alltså ingen gräns, menar radioledningen. Sveriges Radio har samma grundlagsfästa oberoende som andra medieaktörer. Grundlagen står, enligt SR, över både skrivningar i sändningstillstånd och i medelsvillkor.⁶⁰

Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller en bestämmelse om redaktionell självständighet:

Den som sänder program avgör självständigt vad som ska förekomma i programmen.⁶¹

Lagen innehåller vissa undantag, exempelvis för direktsändningar som gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten.⁶² Bestämmelsen om redaktionell självständighet fanns ursprungligen i 1966 års radiolag och blev grundlagsfäst 1991. Den är avsedd att vara ett skydd mot påtryckningar utifrån, inte minst från det allmänna.⁶³

Från konstitutionell synpunkt är det därför angeläget att klargöra vem som har ansvar för sändningar inom ramen för ett nytt system för Krismeddelande till allmänheten. Uppgiftsfördelningen bör vara tydlig. Programföretagets enda uppgift är att lämna plats i tablån för statens krissändningar. Ansvarig för innehållet i dessa är en utgivare som staten utser.

Det förekommer redan i dag att statliga myndigheter är utgivare. Utgivningsbevis för sändningar inom ramen för yttrandefrihetsgrundlagen utfärdas av Myndigheten för press, radio och TV. Regeringskansliet har exempelvis utgivningsbevis för sina webb-sändningar. Ansvarig utgivare för dessa sändningar är en kommunikationschef i regeringskansliet.⁶⁴

Till saken hör också att lagen om elektronisk kommunikation innehåller särskilda regler om kommunikationsverksamhet i krig. I krig och krigsfara får regeringen meddela de föreskrifter om elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt. Lagen ger också utrymme för den fredstida planeringen av totalförsvarets behov. Den som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster ska också beakta totalförsvarets behov av elektronisk kommunikation under höjd beredskap.⁶⁵

Staten kan numera kommunicera själv

Regeringen skulle alltså få huvudansvaret för statens kriskommunikation till allmänheten i händelse av höjd beredskap. Även om det redan nu finns resurser för exempelvis webbsändningar skulle kraven bli väsentligt större i händelse av krig eller krigsfara.

Staten skulle behöva en professionellt utrustad organisation för krisinformation som kan fungera även under svåra påfrestningar. Lokaler och reservplatser måste förberedas. Personal måste rekryteras, eventuellt genom krigsplaceringar, och utbildas för sin speciella uppgift. Det säger sig självt att det kräver omfattande förberedelser och övningar för att bygga upp en sådan organisation. Frågan om vem som gör vad inom staten, närmare bestämt ansvarsfördelningen mellan regering och myndigheter, måste också klargöras.

Förberedelser pågår redan inom Teracom för att säkra internet och mobila telenät så att det motsvarar den säkerhet och täckningsgrad som i dag gäller för analoga marksändningar. Inom sju år skulle detta kunna vara färdigutvecklat, men det finns möjlighet att påskynda arbetet. Därmed kommer sårbarheten att minska, och regeringens beroende av att nå ut via sändningsfönster i public service-kanalerna att minska. Samtidigt behövs public service-sändningarna för att snabbt nå ut till en stor etablerad publik.

Innehållet i statens kriskommunikation kräver också noggranna överväganden. Allmänhetens förtroende är avgörande. All information måste vara sanningsenlig och så öppen som omständigheterna medger. Syftet skulle vara förfelat om kriskommunikationen kom att uppfattas som ett politiskt styrt propagandaministerium. Det bör därför understrykas att även statens kommunikation vid höjd beredskap lyder under samma restriktioner som all offentlig verksamhet. Alla som fullgör offentliga förvalt-

ningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.⁶⁶

Den som är ansvarig utgivare för krissändningarna har ansvar för att sändningarnas innehåll inte strider mot de regler som kringgärdar yttrandefriheten. I regeringskansliet finns en uppdelning mellan politiskt tillsatta pressekreterare och tjänstemän med kommunikationsuppgifter.

Granskningen av den offentliga makten upphör heller inte i en kris. Journalistiska medier, även public service, behåller även under höjd beredskap sin grundlagsfästa rätt att granska och kritisera den offentliga makten. Man kan jämföra med vad som också gäller för dagspressen i ett kris- eller krigsläge. Tidningarna ska kunna produceras, tryckas och distribueras från statligt skyddade produktionsplatser men med bevarad publicistisk självständighet, utan censur och med samma utgivarskap som under fredstid.

Programföretagen ger utrymme men behåller sin självständighet

Enligt de nuvarande reglerna skulle en situation av höjd beredskap uppenbarligen leda till stora konsekvenser för programföretagen. SR och SVT skulle lyda direkt under regeringen. UR:s resurser skulle tillföras de två andra bolagen. Outsagda eller öppet uttryckta önskemål från statens sida skulle påverka programinnehållet.

Med den KMA-modell som här presenteras skulle konsekvenserna bli mindre. Den stora förändringen skulle gälla tablå och sändningstider. Det skulle bli mindre plats för den ordinarie programverksamheten. Under vissa tider på dygnet skulle public service-programmen ersättas av statliga informations-sändningar.

Även med en renodling mellan å ena sidan statens informationssändningar och å andra sidan public service-programmen skulle det även i framtiden finnas anledning att utgå från de nuvarande sändningsvillkoren. Påfrestningarna under höjd beredskap kan försvåra eller förhindra den ordinarie programverksamheten.

Dagens villkor säger exempelvis att SR, SVT och UR ska bedriva beredskapsarbete utifrån en helhetssyn som omfattar både fredstida krissituationer och höjd beredskap. Programbolagen ska utifrån en risk- och sårbarhetsanalys analysera och värdera sändningsverksamheten så att avbrott så långt som möjligt kan undvikas.

SR och SVT ska ansvara för att personalen får den utbildning och övning som behövs för att kunna lösa sina uppgifter i samband med fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Programföretagen ska också ansvara för en bemanningsplan med krigsplacering av den ordinarie personal som behövs för sändningar enligt kristablån.

Public service-företagens journalistiska självständighet skulle enligt KMA-modellen inte förändras i krig eller krigsfara. Men att säga att nyhetsförmedling och annat programinnehåll inte alls skulle påverkas vore vilseledande. Inte bara public service utan alla former av yttranden skulle påverkas. Yttrandefrihetens gränser är snävare i krig. Detta gäller alla nyhetsmedier, inte enbart public service.

Vissa yttrandefrihetsbrott kan bara bli aktuella i krigstid. Hit hör brott som högförräderi, krigsanstiftan, landsförräderi, landskadlig vårdslöshet och ryktesspridning till fara för rikets säkerhet. I krig är det exempelvis förbjudet att förleda någon som är verksam för rikets försvar till ”trolöshet eller modlöshet”.⁶⁷ Svårtolkade formuleringar som att förleda till ”modlöshet” skulle i ett krisläge kunna misstolkas och användas för att motivera alltför ingripande eller inskrän-

kande åtgärder mot all nyhetsförmedling. De särskilda paragraferna i TF och YGL som gäller vid högsta beredskap bör därför ses över och förtydligas.⁶⁸

Sveriges Radio och Sveriges Television behöver i ett kris- och krigsläge lägga om sina tablåer utifrån de nya förutsättningar som gäller. Sändningarna kan också komma att ske från reservplatser med reducerad bemanning, vilket också påverkar tablån. Fokus kommer att vara på nyhets- och aktualitetsprogram.

Programföretagen är en del av totalförsvaret

Vårt förslag till en ny modell, Krismeddelande till allmänheten, skulle bidra till lösningen av ett problem i dagens sändningstillstånd. Men vi vill avslutningsvis påpeka att vi därmed inte har uttömt hela ämnet om hur public service bör organiseras vid höjd beredskap.

Regeringsformen innehåller ett särskilt kapitel om krig och krigsfara. Där anges hur riket kan styras om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp. Strävan är att landet ska kunna ledas av en legitim regering även under svåra förhållanden. Den författningspolitiska utgångspunkten är att i det längsta upprätthålla kravet på legalitet och samtidigt förebygga att oansvariga grupper uppträder med formellt grundade anspråk på att vara behöriga bärare av den offentliga makten.⁶⁹

Svensk försvarsplanering tillmäter medier en stor betydelse i händelse av en säkerhetspolitisk kris, ytterst en väpnad konflikt:

Medierna utgör i dag en arena för krigföring. Information och kommunikation har blivit en del av vapenarsenalen. Mediernas allt viktigare roll har också ökat ansträngningarna från politiska makthavare och militär att kontrollera informationsflödet. Således är journalister numera en viktig målgrupp där syftet är att få dem att sprida viss information eller förstärka olika nar-

rativ. Försvarsmaktens förhållningssätt till media bygger på de demokratiska grundprinciperna utifrån vårt öppna och demokratiska samhälle.⁷⁰

En angripare skulle ha en stor fördel av att kunna kontrollera public service. Aggressiva påverkansoperationer är sannolika. Beredskapsplaneringen utgår därför från målet att bevara programföretagens integritet. Frågan hur försvaret av public service närmare bestämt bör organiseras ligger utanför denna rapport.

Sändningstillståndens formulering att SR och SVT har totalförsvarsuppgifter återger bara gällande rätt. Lagen om totalförsvar och höjd beredskap anger att under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Lagen innehåller särskilda bestämmelser om

enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig.

Public service-företagen tillhör denna kategori. Vid höjd beredskap ska dessa därför

vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter.⁷¹

Utgångspunkten för vår diskussion är att säkerhetspolitiken bland annat går ut på att värna förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, inte minst yttrandefrihet och informationsfrihet.

I den händelse att andra kommunikationskanaler slås ut återstår public service-nätet som den mest robusta infrastrukturen. Vid höjd beredskap skulle public service spela en central roll i två avseenden. Dels kan staten kan via programföretagens frekvenser nå

ut till allmänheten. Dels kan public service upprätthålla en professionell och trovärdig programverksamhet.

Skyddet av public service omfattar frågor som handlar om teknik, organisation, ledning, bemanning, lokalförsörjning och många andra praktiska problem. Dessa frågor behandlar vi inte i denna artikel.

Ytterst handlar diskussionen om medborgarnas förhållande till den offentliga makten. Begrepp som motståndanda och motståndskraft är grundläggande för det psykologiska försvaret.⁷² Sveriges försvar bygger på en form av informerat samtycke. Medborgarna förväntas vara beredda att medverka i försvaret av det demokratiska samhället. En viktig förutsättning är därmed legitimitet. Medborgarna måste ha förtroende för den information som de får, från både myndigheter och journalistiska medier.

Avgörande för trovärdigheten är också att villkoren för public service vid höjd beredskap är genomtänkta, klara och i förväg kända. Att mitt under ett kritiskt läge börja ändra spelreglerna skulle kunna medföra oförutsägbarhet och öppna för påtryckningar utifrån. Det finns anledning att påminna om att svensk beredskapsplanering är inriktad på att undvika konstitutionell nödrätt. Tydliga spelregler anses utgöra en ”garanti mot rubbning av den demokratiska ordningen under orostider”.⁷³

Vårt förslag innebär att man skulle kunna undanröja en oklarhet i dagens beredskapsplanering. Staten behöver inte längre förlita sig på programföretagen för att kunna nå ut med sin information till allmänheten. Därmed bortfaller ett argument för dagens villkor som säger att programföretagen vid höjd beredskap ska lyda under regeringen. Om staten själv ansvarar för sin kommunikation kan public service bevara sin redaktionella självständighet.

Ett förändrat säkerhetsläge

Det ryska angreppet mot Ukraina har förändrat säkerhetsordningen i världen, och kommer att kräva omprövningar av gamla ståndpunkter och förändrad planering. Den nationella säkerhetsstrategin går i dag ut på att värna befolkningens liv och hälsa, liksom samhällets funktionalitet, samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.⁷⁴

Sändningstillstånden innehåller särskilda villkor vid ”höjd beredskap” och ”fredstida krissituationer”. Reglerna för public service i krig är en rest från det kalla kriget. Ett nyckelord i den tidens försvarsplanering var ”strategiskt överfall”, SÖ. Därmed avsågs ett angrepp med

kvantitativt begränsad som styrka och hög kvalitet och med endast kort militär förvarning riktats mot vitala funktioner inom Sveriges nationella ledningssystem och inom totalförsvaret.⁷⁵

Dagens försvarsplanering utgår från en bredare och mer komplex hotbild. Risken för ett väpnat angrepp finns förvisso kvar. Men, som påpekas i den senaste försvarspropositionen, Sverige kan bli utsatt för en kombination av olika maktmedel där militära operationer utgör en av flera komponenter. Hybridhot och icke-linjär krigföring är exempel på två begrepp som förekommer för att beteckna staters eller statsunderstödda aktörers användning av olika medel för att avsiktligt störa samhällets funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer.⁷⁶

Den förändrade hotbilden, som beskrivs i den nationella säkerhetsstrategin, innebär att gränsen mellan krig och allvarliga kriser i fredstid har blivit mer flytande. Försvarsmaktens militära underrättelse- och säkerhetstjänst konstaterar:

Det utmanar traditionella föreställningar om olika konflikternas karaktär. Antagonistiska aktörer använder i dag bildligt talat en dimmer, för att snabbt kunna skruva upp och ned konfliktnivån.⁷⁷

Svensk militärdoktrin skiljer i dag mellan tre situationer: normalläge, säkerhetspolitisk kris och väpnat angrepp. I en säkerhetspolitisk kris är utgångspunkten att ett angrepp är nära förestående. Man kan i ett sådant läge räkna med att en angripare försöker vilseleda:

Informationsmiljön betraktas som ett stridsrum. Påverkan sker med alternativa metoder och genom ombud över hela djupet och i alla domäner samtidigt för att skapa kaos som försvårar vår lägesuppfattning och beslutsförmåga.⁷⁸

En angripare kan använda påtryckningsmedel som ligger just under gränsen för väpnat angrepp och höjd beredskap.

Regeringsformen innehåller i dag särskilda regler för krig och krigsfara. Men det finns i dag en lucka när det gäller beslutsfattandet under allvarliga kriser som inte räknas som krig. En utredning har fått i uppdrag bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.⁷⁹

Det ligger utanför ramen för denna rapport att närmare analysera gränserna för olika beredskapslägen. Under alla omständigheter finns det anledning att inför nästa tillståndspano se över sändningstillståndens formuleringar om ”höjd beredskap” och ”fredstida krissituationer”. I den mån som regeringsformen kommer att tillföras en särskild reglering avsedd för allvarliga fredstida kriser kan detta få konsekvenser för de framtida villkoren för public service.

Erik Fichtelius är journalist och författare. Han har bl a varit nyhetschef, politisk kommentator och vd för Utbildningsradion. Olof Petersson har tidigare varit professor i statskunskap vid Uppsala universitet.

Noter

1. Initiativet till denna artikel är vårt eget och vi skriver inte på någons uppdrag. Vi vill tacka en lång rad vänner och kontakter inom myndigheter, media, juridik och försvar för initierade synpunkter på tidigare utkast. Som författare är vi givetvis själva ansvariga för innehållet. Manuskriptet avslutades i februari 2022.
2. Sändningstillstånd för SR, SVT respektive UR. Regeringsbeslut 2019-12-05.
3. *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Ds 2017:66, s 108 f.
4. ”Special: Public service roll och oberoende i händelse av krig”, *Sveriges Radio*, 2022-01-08, <https://sverigesradio.se/avsnitt/special-public-service-roll-och-oberoende-i-handelse-av-krig>.
5. ”Programblock 9 under Rikskonferensen 2022: Civil beredskap och den nya informationsmiljön”, *Folk och Försvar*, 2022-01-03, <https://folkochoforsvar.se/content/programblock-9-under-rikskonferensen-2022-civil-beredskap-och-den-nya-informationsmiljon/>.
6. *Förhållandet till SR/SVT vid högsta beredskap*, Skriftlig fråga 2021/22:975 av Lars Beckman (M), https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skriftlig-fraga/forhallandet-till-srsvt-vid-hogsta-beredskap_H911975.
7. *Radio och TV under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred*, Proposition 1996/97:158.
8. *Ett modernt public service nära publiken. Villkor 2020–2025*, Proposition 2018/19:136, bet. 2019/20:KrU2.
9. *Radio- och tv-lag (2010:696)* 4 kap. 8 §, 11 kap. 3 §.
10. *Radio- och tv-lag (2010:696)* 11 kap. 1 §.
11. *Radio- och tv-lag (2010:696)* 4 kap. 3 §.
12. *Regeringsformen* 1 kap. 1 §.
13. *Yttrandefrihetsgrundlagen* 1 kap. 1 §.
14. *Så regleras olika radio- och tv-sändningar*, MPRT, <https://www.mprt.se/regelverk/Sa-regleras-radio-och-tv-sandningar/>.
15. *Yttrandefrihetsgrundlagen* 3 kap. 3 § 1 st.
16. *Innehållsvillkor för public service på internet och ordningen för beslut vid förhandsprövning*, Dir. 2021:19.
17. *Yttrandefrihetsgrundlagen* 3 kap. 3 § 2 st.
18. *Regeringsformen* 2 kap. 1 §. Axberger, Hans-Gunnar: *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, Fjärde upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2019.
19. Riksdagens andra kammare, protokoll 1951: AK20, 1951:AK25.
20. Wennberg, Bertil: ”Yttrandefrihetsgrundlagen: TF:s principer förda vidare” i Wennberg, Bertil och Örtenhed, Kristina (red): *Fritt ord 250 år. Tryckfrihet och offentlighet i Sverige och Finland – ett levande arv från 1766*, Sveriges Riksdag, Stockholm 2016, s 328.
21. Elgemyr, Göran: ”Radiotjänst och statsmakterna” i Elgemyr, Göran och Cederberg, Jörgen: *Tala till och tala med. Perspektiv på den svenska radion och televisionen*, Legenda, Stockholm 1984, s 77.
22. Lindal, Kurt: *Om kriget hade kommit. Folkberedskapen och motståndsandan under andra världskriget*, Carlssons, 2004.
23. Elgemyr, Göran: *Får jag be om en kommentar? Yttrandefriheten i svensk radio 1925–1960*, Stiftelsen Etermedierna i Sverige, Stockholm 2005, s 246, 477. [Denna mening i texten ändrades den 16 februari 2022.]
24. Elgemyr, Göran: *Radion i strama tyglar. Om Radiotjänsts tillblivelse, teknik och ekonomi 1922–1957*, Stiftelsen Etermedierna i Sverige, Stockholm 1996.
25. Hjort, Magnus: ”Nationens livsfråga”. *Propaganda och upplysning i försvarets tjänst 1944–1963*, Santérus, Stockholm 2004, s 98 ff, 157.
26. Heckscher, Gunnar: ”Psykologiskt försvar i krig”, *Svensk tidskrift*, 5-6, 1959, s 280.
27. Intervju med Göran Boberg. Citat i Tubin, Eino: *Förfäras ej. 50 år med det psykologiska försvaret*, Styrelsen för psykologiskt försvar, 2003, s 159.
28. *Förordning (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m.m.*, 1 §.
29. Sändningstillstånd 2019-12-05.
30. *Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar*, SOU 2018:50, s 351.
31. *Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap*.
32. Ibid.
33. Sändningstillstånd 2019-12-05.
34. Ibid.
35. *Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap*.

36. I samverkansgruppen ingick Skolverket, SKR, SPSM, RISE och Swedish Edtech Industry.
37. *Psykologiskt försvar. Betänkande avgivet av Kommittén för utredning om det psykologiska försvaret*, SOU 1953:27, s 86.
38. *Ibid*, s 90 ff.
39. *Viktigt meddelande. Radio och TV i krig och kris*, SOU 1996:80.
40. *Ibid*, s 52.
41. KU 1974:19.
42. *Op cit*, SOU 1953:27, se not 37, s 115.
43. *Ibid*.
44. *SR remissvar över Promemoria: Genomförande av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation*, Infrastrukturdepartementet I2019/02319/D, 2019-12-02.
45. *Radio- och tv-lag* (2010:696), 4 kap. 9 §, 11 kap. 3 §, 14 kap. 5 §.
46. *Lov om kringkasting og audiovisuelle bestilings-tjenester (kringkastingsloven)*, LOV-1992-12-04-127, 2-4 §.
47. *Lag om yttrandefrihet i masskommunikation*, 13.6.2003/460, 2 kap. 7 §.
48. Morge, Sara: *Alarmera, informera. Varnings- och informationssystem i fyra länder*, 2000, MSB 29387.
49. *Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap*, 9 §.
50. Sändningstillstånd 2019-12-05, 22 §.
51. *Överenskommelse gällande varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA)*, MSB 17 december 2019.
52. *Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap; Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.
53. Bilaga 1 till VMA-överenskommelsen mellan MSB, SR, SVT och UR 2019.
54. Regeringen protokoll 2021-02-02 JU 2021/00433.
55. *Viktigt meddelande till allmänheten. En översyn av VMA-systemet*, Ds 2022:1.
56. *Ibid*, s 299 ff.
57. Vinjetten med sin signaturmelodi är kultförklarad och förekommer bland annat i Lasse Åbergs film *Den ofrivillige golfaren* (1991), <https://www.svenskfilmdatabas.se/sv/item/?type=film&itemid=17131>.
58. *Sveriges Televisions public service-redovisning 2013*. Uppgifter från producent Mats Lundblad, SVT, 27 januari 2022.
59. *En moderniserad radio- och tv-lag*, Prop. 2019/20:168, s 80.
60. ”SR, Sveriges Radios uppdrag i krig och i fred”, *Sveriges Radio-bloggen*, 2021-05-17, <https://sverigesradio.se/artikell/sveriges-radios-uppdrag-i-krig-och-i-fred>.
61. *Yttrandefrihetsgrundlagen* 3 kap. 6 §.
62. *Yttrandefrihetsgrundlagen* 1 kap. 16 §.
63. *Op cit*, Wennberg, Bertil, se not 20, s 336.
64. *Tillståndsregister*, MPRT, <https://www.mprt.se/tillstandsregister>.
65. *Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation* 1 kap. 8–9 §.
66. *Regeringsformen* 1 kap. 9 §.
67. *Tryckfrihetsförordningen* 7 kap. 17 §. Se även Axberger, Hans-Gunnar: *Tryckfrihetens gränser*, Liber, Stockholm 1984; Hirschfeld, Johan och Petersson, Olof: *Rättsregler i kris*, Dialogos, Stockholm 2020; Fichtelius, Erik: *Åkta nyheter. Journalistik i demokratins tjänst*, Fri Tanke, Stockholm 2021.
68. *Op cit*, Hirschfeldt, Johan och Petersson, Olof, se not 67, s 143 f; *op cit*, Fichtelius, Erik, se not 67, s 201 ff.
69. *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*, SOU 1972:15, s 215.
70. *Doktrintillägg Militärstrategisk kommunikation*, DTLG MILSTRATKOM 2022 version 1.0. M7739-350432, Arbetsutgåva, s 31.
71. *Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap* 1 §, 7 §.
72. *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret*, SOU 2020:29. *Förordning (2021:936) med instruktion för Myndigheten för psykologiskt försvar*.
73. *Op cit*, SOU 1972:15, se not 69, s 215.
74. *Nationellsäkerhetsstrategi*, Statsrådsberedningen, Regeringskansliet, 2017.
75. *Op cit*, SOU 1996:80, se not 39, s 38.
76. *Totalförsvaret 2021–2025*, Proposition 2020/21:30, s 61.
77. *Årsöversikt 2020*, FM MUST, s 43.
78. *Op cit*, *Doktrintillägg Militärstrategisk kommunikation*, se not 70, s 40.
79. *En översyn av regleringen och krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser*, Dir. 2021:80.