

Juridiska fakultetsstyrelsen
Universitetslektor Torvald Larsson
Professor Vilhelm Persson
Professor Henrik Wenander

ku.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till ku.md@regeringskansliet.se

Remiss: Kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning (Ds 2024:28)

Ku2024/01101

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av universitetslektor Torvald Larsson, professor Vilhelm Persson och professor Henrik Wenander.

I promemorian lämnas författningsförslag för att EU:s mediefrihetsförordning ska kunna tillämpas och få fullt genomslag i svensk rätt. Fakultetsstyrelsen håller givetvis med om att det är angeläget att Sverige lever upp till kraven i EU-rätten.

Emellertid kan konstateras att den EU-rättsliga regleringen och den svenska regleringen i tryckfrihetsförordningen (nedan TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (nedan YGL) bygger på olika regeltekniska utgångspunkter. Det finns därför risk för spänningar mellan de olika rättssystemen (jfr t.ex. SOU 2024:75 ang. EU:s dataskyddsförordning). En potentiell orsak till konflikt är det krav på proportionalitet i varje enskilt fall som framgår av artikel 4.4 c. I promemorian görs kortfattat bedömningen att de svenska reglerna om meddelarfrihet och kvalificerad sekretess uppfyller detta krav (s. 38). Dessa regler bygger emellertid – liksom många andra regler i TF och YGL – mer på att riksdagen på förhand har bestämt att vissa typer av information är mer skyddsvärd än andra, än på en konkret prövning i enskilda fall. Fakultetsstyrelsen anser därför att förhållandet mellan å ena sidan kravet på proportionalitet och å andra sidan regleringen i TF och YGL bör utredas vidare i den fortsatta beredningen av ärendet.

En särskild fråga är organisationen av tillsynsmyndigheten. EU:s mediefrihetsförordning anger att tillsynen ska skötas av nationella myndigheter som ska vara oberoende i olika avseende (artikel 7.2 i mediefrihetsförordningen med hänvisning till artikel 30 i AV-direktivet). Promemorian hänvisar till att den svenska förvaltningsmodellen medför att kraven på oberoende är uppfyllda (s. 74). Fakultetsstyrelsen påminner om att den svenska förvaltningsmodellen omfattar ett utrymme för informella kontakter mellan regeringsnivån och förvaltningsmyndigheterna, som kan vara svårförenlig med EU-rättsliga krav på oberoende (se Henrik Wenander, Den svenska förvaltningsmodellen och EU-rättsliga krav på oberoende myndigheter, Sieps 2024:8epa s. 15 f.). I EU-domstolens mål C-614/10, Kommissionen mot Österrike, EU:C:2012:631 gjorde bland annat utrymmet för kontakter mellan regeringsnivån och en tillsynsmyndighet för persondataskydd att krav på oberoende i den aktuella

regleringen inte var uppfyllda. Det framstår inte som långsökt att motsvarande krav skulle kunna ställas i frågas om mediefrihet. Frågan om tillsynsmyndighetens oberoende bör därför undersökas mer fördjupat i den fortsatta beredningen av ärendet.

Ett annat område som bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen är reglerna om överklaganden. I 10 § första stycket i förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning (kompletteringslagen) anges att ett beslut om föreläggande enligt 9 § som förenats med vite ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Fakultetsstyrelsen har inga invändningar till att den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om överklagbarhet. Sådana bestämmelser kan skapa tydlighet för såväl rättstillämparen som den som vill överklaga. Fakultetsstyrelsen är emellertid inte övertygad om lämpligheten i att begränsa överklagbarheten på det sätt som föreslås i promemorian.

Promemorians förslag innebär alltså att endast beslut som förenats med vite ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut som inte förenas med vite ska omfattas av ett överklagandeförbud (10 § första stycket andra meningen i den föreslagna kompletteringslagen).

Fakultetsstyrelsen konstaterar att den föreslagna lagen innebär en mer begränsad överklagbarhet än vad som gäller enligt de allmänna principer om överklagbarhet som kommer till uttryck i 41 § förvaltningslagen (2017:900). Utgångspunkten är att det bör vara ovanligt med särregler som avviker från förvaltningslagens bestämmelser till skydd för enskilda och att det krävs ”starkt bärande sakliga eller funktionella motiv” för sådana undantag från de huvudregler som framgår av lagen (prop. 2016/17:180 s. 288 f.).

Enligt de allmänna principerna om överklagbarhet som uttryckts i praxis får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Avgörande för överklagbarhetsfrågan är beslutets faktiska effekter. Förekomsten av rättsverkningar i egentlig mening är inte någon nödvändig förutsättning för att ett beslut ska vara överklagbart. Även ett beslut som inte är verkställbart eller som inte är utrustat med positiv rättskraft kan anses påverka någons situation på ett sådant sätt att det bör kunna överklagas. Det gäller bland annat beslut där myndigheten har kunnat ta tvångsmedel i anspråk, till exempel genom att förena beslutet med vite, men avstått från detta (se Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen. En kommentar, 2020, s. 280; jfr RÅ 1997 ref. 74).

Som skäl till att föreläggande som inte förenas med vite ska omfattas av överklagandeförbud anför i promemorian att sådana beslut till sin natur inte är möjliga att verkställa. Skyldigheten ett sådant föreläggande avser bedöms då vara av begränsad betydelse för den förelagda parten (promemorian s. 83 f.).

Fakultetsstyrelsen anser att det ytterligare bör övervägas om dessa skäl är så tungt vägande att de motiverar ett avsteg från de principer om överklagbarhet som gäller i den allmänna förvaltningsrätten. Som nämns ovan kan även beslut som saknar egentliga rättsverkningar tillmätas överklagbarhet enligt förvaltningslagen, förutsatt att beslutet har vissa faktiska verkningar för den som berörs.

Fakultetsstyrelsen anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör ytterligare övervägas om det är motiverat att införa ett överklagandeförbud för vissa slags beslut. Fakultetsstyrelsen konstaterar att förekomsten av överklagandeförbud återkommande har vållat problem i rättstillämpningen mot bakgrund av EU-rättens och Europakonventionens krav. Ett tänkbart alternativt vore att helt allmänt föreskriva att beslut enligt den föreslagna lagen får överklagas (jfr Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt 28 uppl., 2022, s. 204). Frågan om *vilka* beslut

enligt lagen som lever upp till kraven på överklagbarhet skulle då få besvaras av förvaltningsdomstolarna i deras rättstillämpning, utefter de allmänna principer om överklagbarhet som kommer till uttryck i 41 § förvaltningslagen och Europarättens krav.

Enligt delegation

Torvald Larsson

Vilhelm Persson

Henrik Wenander