

Remiss av promemorian "Kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning", Ds 2024:28 (Ku2024/01101)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del förslagen i promemorian "Kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning", (Ds 2024:28). Enligt Journalistförbundet är det anmärkningsvärt att utredningsarbetet inte gjorts inom ramen för en statlig utredning (SOU). Detta särskilt mot bakgrund av att det handlar om grundlagsfrågor och förhållandet till EU-rätten.

Journalistförbundet har följt arbetet med mediefrihetsförordningen sedan EU-kommissionen lade fram sitt förslag 2022. Förordningen är ett viktigt steg i rätt riktning, inte minst för journalistkollegor i andra delar av Europa där mediefriheten är sämre än i Sverige. För Journalistförbundet är det dock avgörande att reglerna i förordningen ses som ett golv för pressfriheten i Europa och att den inte kan användas för att urholka det skydd som svenska medier har i mediegrundlagarna.

I promemorian föreslås det att en ny lag och förordning med kompletterande bestämmelser till mediefrihetsförordningen ska införas. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att mediefrihetsförordningens förhållande till de svenska mediegrundlagarna förtydligas i lagen. Enligt art 1, punkt 3, i mediefrihetsförordningen innehåller förordningen minimireglar

och den har ingen inverkan på medlemsstaternas möjlighet att anta mer detaljerade eller *strängare* regler. Därför bör det enligt Journalistförbundet införas en bestämmelse i lagen med kompletterande bestämmelser om att lagen och mediefrihetsförordningen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Motsvarande bestämmelse finns idag i dataskyddslagen, 1 kap. 7 §, om mediegrundlagarnas förhållande till GDPR.

I promemorian görs bedömningen att mediefrihetsförordningens reglering av skydd för journalisters källor (artikel 4.3–4.5) inte medför något behov av kompletterande bestämmelser. Enligt Journalistförbundet finns det anledning att ifrågasätta den slutsatsen. För att den svenska regleringen ska leva upp till de krav som ställs i mediefrihetsförordningen krävs det, enligt Journalistförbundet, att Sverige inför ett förbud mot hemlig dataavläsning som omfattar alla informationssystem som en journalist använder. Enligt Journalistförbundet kan det också ifrågasättas om inte ytterligare om det skydd som finns i rättegångsbalken avseende uppgifter som omfattas av journalisters tystnadsplikt verkligen räcker för att uppfylla de krav som uppställs i mediefrihetsförordning på medlemsstaterna att säkerställa att journalisters "konfidentiella kommunikation" skyddas på ett effektivt sätt.

Enligt mediefrihetsförordningen ska leverantörer av medietjänster göra viss information, om bland annat ägare, lätt och direkt åtkomlig för mottagarna av sina tjänster. Enligt utredningen är reglerna förenliga med svensk rätt. Enligt Journalistförbundet kan det dock ifrågasättas om informationsskyldigheten enligt mediefrihetsförordningen är förenlig med mediegrundlagarna.

Mediefrihetsförordningen innehåller bestämmelser om mediekoncentration. I promemorian föreslås att den som anmäler en företagskoncentration enligt konkurrenslagen samtidigt ska anmäla koncentrationen till tillsynsmyndigheten, Mediemyndigheten, om det handlar om en koncentration på mediemarknaden. Mediemyndigheten ska då bedöma hur koncentrationer på mediemarknaden påverkar mångfalden av medier och medieinnehåll samt redaktionellt oberoende. Enligt Journalistförbundet är mediekoncentration ett allvarligt problem. Det kan dock ifrågasättas om de regler som mediefrihetsförordningen innehåller kommer att minska mediekoncentrationen. Det framstår också som oklart hur och till vad Mediemyndighetens bedömning ska användas. Om mediekoncentrationen ska regleras i Sverige anser Journalistförbundet att det bör tillsättas en utredning som i ljuset av bestämmelserna i Mediefrihetsförordningen, utreder hur detta bäst kan göras utifrån de speciella förhållanden som råder i Sverige. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Generella synpunkter avseende ärendets beredning

Mediefrihetsförordningen innehåller en rad olika bestämmelser som på ett genomgripande plan påverkar medier i Sverige. Enligt Journalistförbundet finns det brister i utredningen avseende mediefrihetsförordningens förhållande till mediegrundlagarna. Det handlar bland annat om bestämmelserna om källskydd, informationsskyldighet och mediekoncentration. Även bestämmelserna om public service hade behövt utredas mer ingående. Enligt Journalistförbundet är det anmärkningsvärt att detta inte gjorts inom ramen för en statlig utredning (SOU). Särskilt mot bakgrund av att det handlar om grundlagsfrågor och förhållandet till EU-rätten.

En ny lag och förordning med kompletterande bestämmelser

I promemorian föreslås det att en ny lag och förordning med kompletterande bestämmelser till mediefrihetsförordningen ska införas. Ord och uttryck i den nya lagen ska ha samma betydelse som i mediefrihetsförordningen. Hänvisningarna till mediefrihetsförordningen i de kompletterande författningar som föreslås ska vara dynamiska, det vill säga avse förordningens vid varje tidpunkt gällande lydelse. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att mediefrihetsförordningens förhållande till de svenska mediegrundlagarna förtydligas i lagen. Enligt art 1, punkt 3, i mediefrihetsförordningen innehåller förordningen minimiregler och den har ingen inverkan på medlemsstaternas möjlighet att anta mer detaljerade eller *strängare*

regler. Just ordet strängare tillkom under förhandlingarna om den nya förordningen för att tydliggöra att det inte finns några hinder för länder som Sverige, som i vissa fall har regler som är mer långtgående till förmån för mediefriheten, att tillämpa de bestämmelserna. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att den intentionen också tydligt framgår i svensk lagstiftning. Därför bör det enligt Journalistförbundet införas en bestämmelse i lagen med kompletterande bestämmelser om att lagen och mediefrihetsförordningen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Motsvarande bestämmelse finns idag i dataskyddslagen, 1 kap. 7 §, om mediegrundlagarnas förhållande till GDPR.

Respekt för redaktionell frihet och oberoende samt rätt att utöva ekonomisk verksamhet

I promemorian görs bedömningen att mediefrihetsförordningens reglering av rätten att utöva ekonomisk verksamhet (artikel 4.1) samt redaktionell frihet och oberoende (artikel 4.2) medför inte något behov av kompletterande bestämmelser. Journalistförbundet delar utredningens slutsatser i denna del.

Skydd för journalisters källor

I promemorian görs bedömningen att mediefrihetsförordningens reglering av skydd för journalisters källor (artikel 4.3–4.5) inte medför något behov av kompletterande bestämmelser. Enligt Journalistförbundet finns det anledning att ifrågasätta den slutsatsen.

Det finns begränsningar när det gäller möjligheterna att använda hemlig dataavläsning mot journalister. Enligt lagen om hemlig dataavläsning, 11 §, får ett tillstånd till hemlig dataavläsning "inte avse ett avläsningsbart informationssystem som stadigvarande används eller är särskilt avsett att användas i (...) verksamhet där tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen". Det innebär i praktiken att det är en journalists jobbdator eller jobbtelefon som omfattas av förbudet. För att den svenska regleringen ska leva upp till de krav som ställs i mediefrihetsförordningen krävs det, enligt Journalistförbundet, att Sverige inför ett förbud mot hemlig dataavläsning som omfattar alla informationssystem som en journalist använder. Journalistförbundet noterar också att reglerna om signalspaning på samma sätt som hemlig dataavläsning möjliggör den typen av "inkräftande övervakningsprogramvara" som mediefrihetsförordningen reglerar eftersom signalspaningen omfattas även inhämtning av "lagrade" signaler.¹ Det finns också förslag på att signalspaningen ska utökas kraftigt, vilket kommer få konsekvenser ur källskyddsperspektiv. Detta är frågor som inte behandlas i promemorian, vilket får anses vara en brist.

Det kan också ifrågasättas om det skydd som finns i rättegångsbalken avseende uppgifter som omfattas av journalisters tystnadsplikt verkligen räcker för att uppfylla de krav som uppställs i mediefrihetsförordning på medlemsstaterna att säkerställa att journalisters "konfidentiella kommunikation" skyddas på ett effektivt sätt (artikel 4.3). Förordningen skyddar inte bara uppgifter som lämnats till en journalist med stöd av källskyddet i mediegrundlagarna, utan får anses ha ett bredare tillämpningsområde. Denna fråga måste enligt Journalistförbundet utredas ytterligare.

En databas över medieägande och anmälningsskyldighet

I promemorian föreslås att mediemyndigheten ska tillhandahålla en sådan databas som avses i artikel 6.2 i mediefrihetsförordningen. Leverantörer av medietjänster ska anmäla till tillsynsmyndigheten när de uppfyllt sin informationsskyldighet enligt artikel 6.1 i mediefrihetsförordningen. Av anmälan ska det framgå vilken information som tillgängliggjorts och var den informationen finns tillgänglig.

¹ Se SOU 2024:59, "Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning", sid 132 f.

Mediemyndigheten ska bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om vilka uppgifter anmälan ska innehålla och hur den ska utformas. Enligt artikel 6 handlar det om följande uppgifter:

"1. Leverantörer av medietjänster ska göra uppdaterad information om följande lätt och direkt åtkomlig för mottagarna av sina tjänster:

- a) Sitt eller sina juridiska namn och kontaktuppgifter.
- b) Namn på sina direkta eller indirekta ägare vars aktieinnehav gör det möjligt för dem att utöva inflytande över verksamheten och över strategiska beslut, inbegripet direkt eller indirekt ägande av en stat eller av en offentlig myndighet eller enhet.
- c) Namn på sina verkliga huvudmän enligt definitionen i artikel 3.6 i direktiv (EU) 2015/849.
- d) Totalt årligt belopp av offentliga medel för statlig annonsering som tilldelats dem och totalt årligt belopp av reklamintäkter från offentliga myndigheter eller enheter i tredjeländer."

Enligt Journalistförbundet kan slutsatsen i promemorian, det vill säga att samma resonemang som fördes vid genomförandet av AV-direktivets informationsskyldighet kan göras gällande, ifrågasättas. Detta eftersom det resonemanget handlade om beställ-tv och mediefrihetsförordningen har ett betydligt bredare tillämpningsområde. Enligt Journalistförbundet kan det därför ifrågasättas om informationsskyldigheten enligt mediefrihetsförordningen är förenlig med mediegrundlagarna.

Regler för bedömning av koncentrationer på mediemarknaden

I promemorian föreslås att den som anmäler en företagskoncentration enligt konkurrenslagen samtidigt ska anmäla koncentrationen till tillsynsmyndigheten, om företagskoncentrationen utgör en koncentration på mediemarknaden enligt definitionen i mediefrihetsförordningen. Tillsynsmyndigheten ska bedöma hur koncentrationer på mediemarknaden, som anmälts till myndigheten, påverkar mångfalden av medier och medieinnehåll samt redaktionellt oberoende. Det ska i den kompletterande lagen upplysas om att tillsynsmyndigheten vid sin bedömning ska beakta de faktorer som anges i artikel 22.2 i mediefrihetsförordningen. Mediemyndigheten ska i förordning bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om vilka uppgifter anmälan ska innehålla och hur den ska utformas. Det ska även i förordning anges tidsramar för bedömningen och att Mediemyndigheten ska informera Konkursverket när en bedömning har gjorts.

Mediekoncentration är ett allvarligt problem. Mediekoncentrationen har ökat kraftigt i Sverige och vi har idag en hög grad av mediekoncentration. Enligt Journalistförbundet skulle svensk mediemarknad behöva fler medieägare i syfte att minska mediekoncentrationen. Enligt Journalistförbundet kan det dock ifrågasättas om de regler som mediefrihetsförordningen innehåller kommer att minska mediekoncentrationen. Det framstår också som oklart hur och till vad Mediemyndighetens bedömning ska användas. Enligt promemorian ska bedömningarna användas av konkurrensverket:

*"Det kan mot bakgrund av mediemarknadens speciella egenskaper även finnas ett värde i att bedömningen av koncentrationer på mediemarknaden kan beaktas inom ramen för Konkursverkets prövning av företagskoncentrationer. Företagskoncentrationer på mediemarknaden är komplexa och Konkursverket kan vid sin prövning dra nytta av den ämneskunskap som Mediemyndigheten besitter och som kommer till uttryck i bedömningen av hur en koncentration påverkar mediepluralism och redaktionellt oberoende. Det bör vara upp till Konkursverket att bedöma i vilka delar bedömningen kan tillföra den konkurrensrättsliga prövningen något. Det skulle exempelvis kunna aktualiseras vid bestämmande av hur konsumenterna påverkas av en koncentration på mediemarknaden."*²

² Ds 2024:28, sid 60.

Journalistförbundet kan inte tillstyrka att bedömningarna ska användas på det sätt som föreslås. Mediefrihetsförordningen har tagits fram utifrån förutsättningarna på den europeiska mediemarknaden. Sverige är ett litet språkområde och medieägandet har präglats av delvis andra faktorer än vad som är fallet i andra delar av Europa. Det har historiskt gjorts försök att begränsa mediekoncentrationen i Sverige. Det har visat sig svårt att göra detta på ett ändamålsenligt sätt. År 1999 presenterades utredningen "Yttrandefriheten och konkurrensen" (SOU 1999:30). Utredningen föreslog en ny mediekoncentrationslag som förbjöd koncentration som "i betraktande av koncentrationens art, marknadsförhållandena och berörda företags förväntade agerande kan befarias vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning". Utredningen föreslog också grundlagsändringar för att möjliggöra regleringen i vanlig lag.

Om mediekoncentrationen ska regleras i Sverige anser Journalistförbundet att det bör tillsättas en utredning som i ljuset av bestämmelserna i Mediefrihetsförordningen, utreder hur detta bäst kan göras utifrån de speciella förhållanden som råder i Sverige. Detta särskilt mot bakgrund av att det tidigare gjorts bedömningen att denna typ av reglering av medier kräver grundlagsändring.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Mediefrihetsförordningens reglering av public service

Mediefrihetsförordningen innehåller en rad regler om public service. I promemorian görs bedömningen att mediefrihetsförordningens krav på att medlemsstaterna ska säkerställa public services oberoende (artikel 5.1) och transparenta och objektiva finansieringsförfaranden (artikel 5.3) är uppfyllda genom nuvarande organisering och reglering av public service. Bland annat genom reglerna i finansieringslagen och principerna om att riksdagen för en period om åtta år beslutar om riktlinjerna för public service-uppdraget och om tilldelningen av medel som ingår i detta uppdrag. Journalistförbundet kan dock konstatera att detta inte är någon garanti för att finansieringen räcker till för att utföra det uppdrag som riksdagen beslutar om. Detta blev tydligt i den senaste public service-utredningen som enligt Journalistförbundet och flera andra remissinstanser är underfinansierad.

I promemorian föreslås vidare att ett public service-företags bolagsordning, utöver

vad som gäller enligt aktiebolagslagen, ska innehålla förfaranderegler för utnämnan-
de av styrelseledamöter och verkställande direktör samt kriterier för dessa uppdrag.

Förfarandereglerna och

kriterierna ska inte omfatta arbetstagarrepresentanter. Journalistförbundet vill ansluta sig till det som Förvaltningsstiftelsen och public service-bolagen själva skriver i sina remissvar om att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att förfaranderegler för utnämnan-
de av styrelseledamöter och verkställande direktör samt kriterier för dessa uppdrag ytterst beslutas av regeringen, vilket blir konsekvensen om de regleras i bolagsordningen.

I promemorian föreslås också att ett beslut av bolagsstämman eller styrelsen i ett public

service-företag att entlediga en styrelseledamot eller den verkställande direktören innan förordnandetiden löpt ut ska, på talan av den som entledigats, upphävas om beslutet inte uppfyller

förutsättningarna i artikel 5.2 tredje stycket i mediefrihetsförordningen. Talan ska väckas vid allmän domstol inom tre månader från dagen för beslutet om entledigande. Om inte talan väcks inom

den tiden är rätten att föra talan förlorad. Enligt artikel 5.2 tredje stycket får ett sådant beslut fattas "endast i undantagsfall om vederbörande inte längre uppfyller de på nationell nivå på förhand fastställda villkoren för uppdraget". Journalistförbundet förutsätter att det innebär att de bestämmelser som gäller enligt svensk rätt, på arbetsrättens område, inte påverkas av de nya bestämmelserna.

Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet