

Stockholm den 5 februari 2025

R-2024/2322

Till Kulturdepartementet

Ku2024/01101

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 5 november 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över departementspromemorian Kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning (Ds 2024:28).

Sammanfattning

Advokatsamfundet ifrågasätter att beredningen i form av en departementspromemoria är tillräcklig för att erforderligt korrekt belysa de principiellt centrala frågeställningar som förslagen berör i ett antal fall. Detta gäller exempelvis frågor om hemlig dataavläsning, koncentrationer på mediemarknaden och oberoendet av public service. Dessa frågor är av en sådan konstitutionell och samhällelig dignitet att de motiverar ett mer omfattande utredningsunderlag i ett betänkande (SOU).

Advokatsamfundet vill framhålla att beredningen av förslag med stor principiell tyngd, bör föregås av en djupgående och genomarbetad analys och beredning innan riksdagen kan besluta om lag.

En generell synpunkt i det här hänseendet är att promemorian inte adresserar frågan om ett begränsat genomslag för mediefrihetsförordningen på grund av regeringsformens bestämmelser i 10 kap. 6 §. Det är angeläget att påminna om att riksdagen inte är behörig att inom EU-samarbetet överlåta beslutanderätt som rör principerna för det svenska statsskicket.

Synpunkter

Kompletterande bestämmelser till mediefrihetsförordningen

Advokatsamfundet tillstyrker i och för sig att kompletterande bestämmelser till mediefrihetsförordningen införs genom ny lag och förordning.

Rättigheter och skyldigheter för leverantörer av medietjänster

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

Advokatsamfundet instämmer i bedömningen att det inte behövs någon kompletterande lagstiftning för att uppfylla mediefrihetsförordningens föreskrifter om respekt för redaktionell frihet och oberoende samt rätt att utöva ekonomisk verksamhet.

Skydd för journalisters källor

Advokatsamfundet instämmer i bedömningen att det inte behövs någon kompletterande lagstiftning för att uppfylla mediefrihetsförordningens föreskrifter om skydd för journalisters källor. Däremot finns det skäl att uppmärksamma reglerna om hemlig dataavläsning enligt lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Promemorian kommenterar hur lagen om hemlig dataavläsning förhåller sig till mediefrihetsförordningen. Det är angeläget att mediefrihetsförordningens förbud och undantag för inkräktande övervakningsprogramvara, enligt artikel 4.3 c och undantagen från detta förbud enligt artikel 4.5, inte anses innebära mindre strikta förbud än vad som gäller i dag i svensk lag (jfr. förbudet mot hemlig dataavläsning vissa i fall enligt 11 § i den svenska lagen om hemlig dataavläsning).

Advokatsamfundet vill också erinra om sina synpunkter avseende förslaget om hemlig dataavläsning, där samfundet bland annat avstyrkte förslaget om att permanenta lagen om hemlig dataavläsning.¹ Regeringens proposition 2024/25:51 i frågan är ännu föremål för behandling i riksdagen.

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 28 mars 2024 över betänkandet Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning (SOU 2023:78).

Krav på information om leverantör av medietjänster och en databas över medieägande

Advokatsamfundet har ingen erinran mot den föreslagna regleringen, som innebär att Mediemyndigheten som tillsynsmyndighet tillhandahåller den databas som föreskrivs i artikel 6.2 i mediefrihetsförordningen. Advokatsamfundet anser dock inte att Mediemyndigheten, med stöd av den föreslagna lagstiftningen, ska ha rätt att begära att leverantörer av medietjänster ska lämna några andra uppgifter än de som framgår av artikel 6.1.

Medieinnehåll på mycket stora onlineplattformar

Advokatsamfundet instämmer i bedömningen av att det inte behövs någon kompletterande lagstiftning för att uppfylla mediefrihetsförordningens föreskrifter i artikel 18 och 19.

Nationella åtgärder som påverkar leverantörer av medietjänster

Advokatsamfundet instämmer i bedömningen att det inte behövs någon kompletterande lagstiftning för att uppfylla mediefrihetsförordningens föreskrifter i artikel 21.

Koncentrationer på mediemarknaden

Regler för bedömning av koncentrationer på mediemarknaden

Advokatsamfundet kan inte tillstyrka förslaget och anser att det finns skäl att klarlägga om det överhuvudtaget finns behov av nationell svensk reglering i det aktuella hänseendet.

Mediefrihetsförordningens artikel 22 och 23 ger i sig inte upphov till åtgärder mot parter som är inblandade i en koncentration på mediemarknaden. Artikel 22 i mediefrihetsförordningen ålägger enbart medlemsstaterna en skyldighet att tillse att de kan inhämta den information som är nödvändig för att göra den bedömning som ska ske i enlighet med artikel 22.2. Det framgår också uttryckligen av artikel 22.1 att denna bedömning ska skilja sig från den bedömning som görs av koncentrationer i enlighet med Europeiska unionens konkurrensrätt samt nationell konkurrensrätt.

Genom beslut den 13 november 1997 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en kommitté med parlamentariskt inslag med

uppdrag att lägga fram förslag till lagstiftning för att slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning. Uppdraget resulterade i ett betänkande från Mediekoncentrationskommittén Yttrandefriheten och konkurrensen (SOU 1999:30). Kommittén konstaterade att det inte utan grundlagsändringar skulle vara möjligt att genomföra lagstiftning som förbjuder mediekoncentrationer.

Promemorian tycks i stället utgå ifrån att Konkurrensverket kan förbjuda en mediekoncentration med stöd av konkurrenslagen. I promemorian anges (s. 60) ”att bedömningen av koncentrationer på mediemarknaden kan beaktas inom ramen för Konkurrensverkets prövning av företagskoncentrationer”. Den föreslagna 5 § i förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning, innebär att Mediemyndigheten ska bedöma hur den mediekoncentration som har anmälts påverkar mångfalden av medier och medieinnehåll samt det redaktionella oberoendet i enlighet med de kriterier som anges i artikel 22.2 i mediefrihetsförordningen.

Mot bakgrund av att bedömningen enligt artikel 22 i mediefrihetsförordningen ska vara skild från den konkurrensrättsliga bedömningen och att grundlagsändringar sannolikt skulle vara nödvändiga för att förbjuda koncentrationer på mediemarknaden, anser Advokatsamfundet att det inte är klarlagt om det verkligen finns ett behov av kompletterande lagstiftning och hur en sådan lagstiftning i så fall ska utformas. Det kan tilläggas att Mediekoncentrationskommittén ansåg att frågan om en behörighet för Konkurrensverket hade att göra med den i tryckfrihetsförordningen ovillkorade etableringsfriheten. Enligt Advokatsamfundets uppfattning finns det inte stöd i grundlagarna för att Mediemyndighetens förutsatta bedömning skulle kunna ha betydelse för något ställningstagande till en fråga om en koncentration på mediemarknaden ska förbjudas. Advokatsamfundet anser följaktligen att det inte är visat att det finns vare sig ett behov eller en rättslig möjlighet för att föreskriva att Mediemyndigheten ska underrätta Konkurrensverket om sin bedömning.

Statlig annonsering och möjligheter att anpassa medieutbudet

Statlig annonsering i medietjänster eller på onlineplattformar

Advokatsamfundet tillstyrker den föreslagna regleringen i 6 § i förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning avseende myndigheters informationsskyldighet enligt artikel 25.2 i mediefrihetsförordningen.

Möjligheter att anpassa medieutbudet

Enligt mediefrihetsförordningens artikel 20.4 ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att artikel 20 följs. Promemorian föreslår enbart att 8 § i förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning, fr.o.m. den 8 maj 2027 kompletteras med en skyldighet för de som berörs av artikeln att lämna varuprover eller liknande för att säkerställa tillämpning av artikel 20. Advokatsamfundet anser att regleringen bör kompletteras med regler om de åtgärder som tillsynsmyndigheten kan vidta om inte tillverkare, utvecklare eller importör uppfyller kraven artikel 20.2 och artikel 20.3 i mediefrihetsförordningen.

Tillsyn och andra uppgifter till tillsynsmyndigheten

Befogenheter vid utövandet av tillsynen

Advokatsamfundet har ingen erinran mot att Mediemyndigheten anförtros uppgifter enligt förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning. Däremot anser Advokatsamfundet att Mediemyndighetens möjlighet att utöva tillsyn bör vara inskränkt. En administrativ åtgärd som avses i förordningens artikel 21.1 bör kunna avse endast åtgärder som konkret ökar mediepluralismen och stärker det redaktionella oberoendet. Skulle någon åtgärd anses oklar i det här hänseendet bör den förutsätta föregående beslut av domstol. Advokatsamfundet förordar därför att ett sådant förtydligande läggs till i förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning.

Krav som gäller public service

Behovet av kompletterande bestämmelser avseende public service oberoende

Advokatsamfundet anser inte att promemorians överväganden bör läggas till grund för lagstiftning utan ytterligare utredning. Enligt Advokatsamfundet finns det skäl att uppdraga till en särskild kommitté att ytterligare klarlägga och bedöma om det finns behov av kompletterande bestämmelser avseende public service oberoende. Här vill

Advokatsamfundet påminna om de slutsatser och förslag i det betänkande som presenterades av 2023 års parlamentariska public service-kommitté Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider (SOU 2024:34).

Såvitt kunnat bedömas har 2023 års parlamentariska public service-kommitté inte bedömt om mediefrihetsförordningens föreskrifter i artikel 5 avseende public service oberoende är uppfyllda. Betänkandet innehåller ett flertal reservationer och särskilda yttranden avseende bland annat finansieringen av public service. Advokatsamfundet har noterat vad Sveriges Radio, Sveriges Utbildningsradio och Sveriges Television, har angivit i sina respektive remissyttranden över betänkandet. Sett till frågans vikt och betydelse förordar Advokatsamfundet att även denna frågan blir föremål för en bredare och mer djupgående analys än den som kommer till uttryck i promemorian.

Behovet av kompletterande bestämmelser avseende styrelseledamöter och verksamhetschef

Promemorian innehåller ett förslag att kompletterande lagstiftning ska införas i den föreslagna lagen om public service som föreslås i betänkandet Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider (SOU 2024:34). Mot bakgrund av att betänkandets förslag till lagstiftning kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2026, dvs. efter att mediefrihetsförordningens artikel 5 ska börja tillämpas den 5 augusti 2025, bör förslag tas fram för reglering i enlighet med nu gällande lagstiftning.

Mediefrihetsförordningens artikel 5.2 andra stycket förutsätter att de kriterier som enligt förordningen ska användas vid utnämning av verksamhetschefer och styrelseledamöter fastställs på nationell nivå. Advokatsamfundet ser inte att det finns en sådan reglering i de kompletterande bestämmelser som föreslås i promemorian, då lagförslaget enbart upprepar förordningens föreskrifter. Förslaget innebär att transparensen i beslut om utseende och förtida entledigande av styrelseledamöter och verksamhetschef i public service-bolag minskar om dessa föreskrifter ska beslutas av public service-bolagen.

Mot bakgrund av att mediefrihetsförordningens artikel 5.2 andra stycket också förutsätter att förordnandet för styrelseledamöter och verksamhetschef ska vara tillräckligt långt, bör föreskrifter om innehåll i public service-bolagens bolagsordningar också innehålla föreskrifter om att uppdraget som styrelseledamot ska gälla för en

längre tid än ett år, i enlighet med vad som stadgas i 8 kap. 13 § andra stycket aktiebolagslagen.

Advokatsamfundet anser också att det behövs kompletterande lagstiftning för att tillförsäkra att verksamhetschefens förordnande är tillräckligt långt för att öka det faktiska oberoendet hos de svenska leverantörerna av public service. Promemorian lämnar inget förslag om hur detta intresse ska säkerställas.

Mediefrihetsförordningens artikel 5.2 andra stycke förutsätter, i händelse av att en styrelseledamot eller verksamhetschef avses bli entledigad, att beslut om entledigande ska meddelas på förhand för att kunna prövas rättsligt. Den i promemorian föreslagna lagstiftningen bör därför ändras så att den person som berörs av beslutet kan få saken rättsligt prövad innan beslutet träder i kraft och registreras.

Advokatsamfundet har ingen erinran mot den föreslagna tiden under vilken en rättslig prövning kan ske vid allmän domstol, men den angivna tidsfristen bör i stället börja löpa från den tidpunkt då den aktuella personen underrättas om beslutet.

Advokatsamfundet anser också att även andra berörda, exempelvis ledamöter i minoritet förekommande på stämma eller i public service-bolagens ägarstyrelse, ska ha möjlighet att föra talan mot ett sådant beslut inom samma tidsfrister som den som berörs av beslutet. Advokatsamfundet anser vidare att även exempelvis Granskningsnämnden för radio och TV ska underrättas om ett sådant beslut och enligt lag ha möjlighet att föra talan mot ett sådant beslut. En sådan ordning skulle öka möjligheterna för en effektiv kontroll av beslut om förtida entledigande av styrelseledamöter och verksamhetschef i public service-bolag. Det bör också noteras att den rättsliga prövningen och kontrollen försvåras om de kriterier som enligt förordningen ska användas vid utnämning av verksamhetschefer och styrelseledamöter inte fastställs genom kompletterande lagstiftning.

Frågor om personuppgiftsbehandling

Advokatsamfundet instämmer i bedömningen av att det inte behövs någon kompletterande lagstiftning med anledning av den personuppgiftsbehandling som mediefrihetsförordningen och den i promemorian föreslagna lagstiftningen ger upphov till.



SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander