



Mediemyndigheten

2025-01-29 Dnr: 24/04242

Kulturdepartementet

ku.remissvar@regeringskansliet.se och ku.md@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Ds 2024:27 Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam, er referens Ku2024/01066

Mediemyndigheten har i uppdrag att inom sitt verksamhetsområde verka för yttrandefrihet, medie- och informationskunnighet samt möjligheterna till mediemångfald och tillgänglighet. Myndigheten ska också verka för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare, ta tillvara deras erfarenheter samt verka för att skydda barn från skadlig mediepåverkan. Mediemyndigheten är även en av de behöriga myndigheterna inom ramen för digitala tjänster i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster, nedan benämnd DSA).

Mediemyndigheten tillstyrker i huvudsak förslaget till kompletterande bestämmelser och de bedömningar som görs i promemorian, men har vissa synpunkter vilka redogörs för i det följande.

Mediemyndigheten gör vidare bedömningen att de uppgifter som myndigheten tilldelas genom förordningen och den kompletterande lagstiftningen kommer kräva en väsentlig förstärkning av myndighetens anslag med 7,5 miljoner kronor.

3 En ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam

3.1.2 Förhållandet mellan förordningen om politisk reklam och tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Departementspromemorian redogör för bedömningen att förordningen om politisk reklam kan tillämpas på ett sätt som är förenligt med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (s. 51). På flera ställen betonas att utövandet av myndighetens befogenheter inte får strida mot dessa mediegrundlagar, exempelvis förbuden mot censur och andra hindrande åtgärder (s. 135 och 138). Det betonas också att behöriga myndigheter och domstolar vid sin tillämpning av befogenheter att förena förelägganden med vite ska iakttä skyddet för den enskildes fri- och rättigheter (s. 136) och att förelägganden inte heller får utformas på ett sätt som strider mot tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (s. 136).

Enligt promemorian ger förordningen om politisk reklam tillsynsmyndigheterna utrymme att utöva sina befogenheter på ett sätt som inte strider mot sådana grundläggande principer som regleras i mediegrundlagarna (s. 72). Mediemyndigheten bedömer mot den bakgrunden att tillämpningen av förordningen om politisk reklam kan komma att innebära svåra avvägningar i förhållande till mediegrundlagarna.

4 Fördelning av ansvar till myndigheter

4.1.2 Mediemyndigheten ska vara behörig myndighet enligt artikel 22.3 och 22.4 i EU:s förordning om politisk reklam

I promemorian uppmärksammas att det av skäl 103 framgår att kontaktpunkten om möjligt ska vara medlem i det europeiska nätverket för valsamarbete. Det är inte tydligt i promemorian om Mediemyndigheten genom att utses till nationell kontaktpunkt också förväntas delta i det europeiska nätverket för valsamarbete och hur det i så fall ska gå till. Mediemyndigheten har genom Valmyndigheten uppfattat att det skulle vara möjligt för Mediemyndigheten att delta i nätverkets möten även om det är Valmyndigheten som är Sveriges medlem i nätverket. Ett sådant uppdrag bör tydliggöras och framgå av myndighetens instruktion.

4.2 Samordning

4.2.1 PTS får samordningsansvar vad gäller leverantörer av förmedlingstjänster

Post- och telestyrelsens (PTS) samordningsansvar enligt förordningen om politisk reklam regleras direkt i förordningen. Mediemyndigheten ifrågasätter skrivningen på sidan 60 om att PTS behöver säkerställa att den tillsyn som utförs av Mediemyndigheten när det gäller efterlevnaden av förordningen om politisk reklam är förenlig med den tillsyn som bedrivs av PTS självt, Konsumentverket och Mediemyndigheten när det gäller efterlevnaden av DSA. Innebörden av skäl 91 bör enligt Mediemyndigheten snarast uppfattas som att medlemsstatens uppgift är att utse behöriga myndigheter enligt förordningen om politisk reklam och att det i samband med det är medlemsstatens uppgift att säkerställa att tillsynen är förenlig med den tillsyn som utförs av behöriga myndigheter enligt DSA i det egna landet. Det säkerställs i så fall främst genom att Mediemyndigheten kommer att vara behörig myndighet både avseende tillsynen enligt förordningen om politisk reklam och relevanta delar av DSA. PTS roll som samordnare enligt DSA är enligt förordningen om politisk reklam att säkerställa samordningen på nationell nivå när det gäller tillhandahållare av förmedlingstjänster.

4.2.3 Övrig samordning

Se Mediemyndighetens synpunkter under avsnitt 8.1 nedan, avseende behovet av analys av sekretessbrytande bestämmelser för ett effektivt och rutinmässigt informationsutbyte mellan myndigheterna.

Se även avsnitt 4.1.2 ovan, angående behov av samarbete även med Valmyndigheten och deltagande i möten inom ramen för det europeiska nätverket för valsamarbete.

5 Myndigheternas befogenheter

5.2.1 Befogenheterna bör regleras i kompletteringslagen

I promemorian betonas att förordningen om politisk reklam ger utrymme för tillsynsmyndigheterna att utöva sina befogenheter på ett sätt som inte strider mot sådana grundläggande principer som regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Se myndighetens kommentar i avsnitt 3.1.2 ovan om att tillämpningen av förordningen om politisk reklam kan rymma svåra avvägningar i förhållande till mediegrundlagarna.

5.2.4 Inspektion

Mediemyndigheten delar utredningens resonemang om att det i princip aldrig kan vara aktuellt att genomföra inspektion på redaktioner men konstaterar också att detta torde gälla fler aktörer som träffas av mediegrundlagarna än bara traditionella redaktioner som nämns som exempel. Bland annat tillhandahållare med utgivningsbevis utgör aktörer som träffas av grundlagsskyddet.

6.2.1 Överträdelser som bör leda till sanktionsavgifter

Mediemyndigheten förordar att sanktionsmöjligheten omfattar inte bara första stycket i artikel 21.1 (skyldighet att utse en rättslig företrädare) utan även andra stycket i artikel 21.1 (skyldighet att registrera den rättsliga företrädaren).

8 Informationsutbyte, sekretess och personuppgiftsbehandling

8.1 Sekretess och informationsutbyte

I promemorian konstateras att det kommer behövas ett rutinmässigt utbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan Integritetsskyddsmyndigheten, Mediemyndigheten, PTS och Konsumentverket, och att det finns ett behov av särskild reglering för informationsutbytet. Mediemyndigheten instämmer med denna slutsats och ställer sig positiv till att särskild reglering införs.

En stor andel politisk reklam sprids genom plattformar på nätet och kommer att träffas av reglering både enligt DSA och förordningen om politisk reklam. Mediemyndigheten bedömer att informationsutbytet kring detta bör analyseras ytterligare och, vid behov, tydligare regleras. Det bör övervägas om exempelvis en särskild sekretessbrytande bestämmelse är nödvändig för ett effektivt och rutinmässigt informationsutbyte.

Mediemyndigheten konstaterar nämligen att förordningen om politisk reklam skiljer sig från DSA genom att det inte finns en tydlig sekretessbestämmelse i förordningen om politisk reklam. Skillnaden väcker frågor om informationsutbyte mellan de relevanta svenska myndigheterna avseende information som träffas av både DSA och förordningen om politisk reklam. I promemorian görs bedömningen att 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) i princip inte kommer bli tillämplig vid informationsdelning enligt förordningen om politisk reklam och den vidare bedömningen av vilka bestämmelser som behövs för att bryta sekretessen mellan de samverkande myndigheterna utgår ifrån denna bedömning. När det gäller tillsyn av förmedlingstjänster (exempelvis internetplattformar som riktar politisk reklam) kan dock artikel 84 i DSA bli tillämplig, som innebär att behöriga myndigheter enligt DSA inte får föra vidare viss information som omfattas av tystnadsplikt. Detta borde innebära att 15 kap. 1 a § OSL kan bli tillämplig i dessa delar. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § första stycket OSL, som utredaren bedömt blir tillämplig genom en införd uppgiftsskyldighet, får i sådana fall inte tillämpas. Det saknas för

sådana fall ett förslag om en sekretessbrytande bestämmelse som skulle möjliggöra delning av information kring ärenden som rör exempelvis politisk reklam på onlineplattformar som även faller under DSA.

Som nationell kontaktpunkt kan Mediemyndigheten även behöva överföra information mellan behöriga myndigheter på ett sätt som kan ligga utanför ren tillsynsverksamhet (jämför artiklarna 22-23 förordningen om politisk reklam).

Mediemyndigheten anser sammantaget att det bör ses över om en sekretessbrytande bestämmelse krävs för uppgifter som faller under DSA, samt om den sekretessbrytande bestämmelsen som införs utöver tillsyn bör innefatta annan samverkan som krävs med anledning av förordningen.

10 Konsekvenser

Mediemyndigheten kommer, till följd av förslagen i promemorian, att påverkas i hög grad av förordningen om politisk reklam. Ur Mediemyndighetens perspektiv måste behov av resursförstärkning ses i sin helhet, inte utifrån en uppdelning av å ena sidan uppgifter som följer av den svenska kompletterande lagstiftningen, å andra sidan direkt av förordningen. Uppgifterna innefattar för myndigheten nya frågor och uppgifter, en ansenlig utökning av myndighetens tillsynsansvar och arbetsinsatsen förväntas vara stor. Mediemyndigheten behöver på olika sätt förbereda och genomföra uppgifter, samverka med och informera intressenter och samverka med andra regleringsmyndigheter. Myndigheten bedömer att det krävs betydande insatser, såväl i en förberedande fas innan regelverket börjar gälla som i tillämpningen efter ikraftträdandet.

Enligt myndighetens bedömning krävs initialt en väsentlig anslagsökning med anledning av uppgifter enligt förordningen om politisk reklam i storleksordningen 7,5 miljoner kronor. En utgångspunkt för beräkning av kostnaden för en årsarbetsarbetskraft inom Mediemyndigheten är 1,2 miljoner kronor, vilket även inkluderar indirekta kostnader. Efter det initiala skedet kan ytterligare resurser behöva sättas till för att fullgöra uppgifterna på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Den närmare uppskattningen av resursbehovet grundar sig på följande bedömning av uppgifterna som följer av förordningen.

Särskilt om tillsynsansvaret

Förordningen ska tillämpas på politisk reklam oberoende av var tillhandahållaren av reklamtjänster är etablerad och oberoende av vilka medel som används. Det innebär att politisk reklam både online och offline omfattas. Tillämpningsområdet för politisk reklam omfattar ett stort antal aktörer, kategorier av tillsynsobjekt och arenor som är nya för Mediemyndigheten, såsom onlinemiljöer och fysiska annonsskyltar i stadsmiljö. Som konstateras i departementspromemorian innebär förslagen därmed både utökade och nya uppgifter för myndigheten, vilket är något som förutsätter att myndighetens organisation utvecklas. Även tillsynsmetodiken måste ändras till följd av det nya regelverket som innehåller andra befogenheter och möjliga åtgärder än vad Mediemyndigheten hanterar idag.

Med det väsentligt utökade tillsynsansvaret följer ett behov hos Mediemyndigheten av att analysera marknaden för politisk reklam, med dess kedja av verksamheter och aktörer som träffas av krav på bland annat märkning och transparens. Intressenterna och aktörerna i kedjan behöver i sin tur informeras om de krav som gäller, vilket också innebär resurskrävande insatser.

Det finns också krav på att utgivare av politisk reklam ska inkludera viss information i sina förvaltningsberättelser. Att begära in och granska förvaltningsberättelser är ytterligare en uppgift som kräver kompetens och resurser.

Andra uppgifter som följer av förordningen

Utöver tillsynsuppgifter kommer Mediemyndigheten att få ytterligare ansvar, bland annat följande.

- Hantera klagomål och upprätta en anmälningsfunktion, samt förmedling och kommunikation avseende anmälningar till och från behöriga myndigheter i andra medlemsstater.
- Uppmuntra utarbetandet av frivilliga uppförandekoder som är avsedda att bidra till en korrekt tillämpning av märknings- och transparenskrav för varje politiskt reklammeddelande.
- Årligen rapportera till kommissionen inbegripet underlag från Integritetsskyddsmyndigheten.
- Föra register över rättsliga företrädare för de som tillhandahåller politiska reklamtjänster i EU men som inte är etablerade inom unionen.
- Vara nationell kontaktpunkt. Nätverket ska sammanträda minst två gånger om året och vid behov på begäran av kommissionen eller en medlemsstat. Det ska ha ett nära samarbete med det europeiska valsamarbetsnätverket, den europeiska gruppen av regleringsmyndigheter för audiovisuella medietjänster (nuvarande Erga och blivande Europeiska nämnden för medietjänster) och andra relevanta nätverk eller organ. Uppdraget innebär också att stödja och underlätta ett ändamålsenligt samarbete mellan de nationella behöriga myndigheterna och med andra medlemsländers nationella kontaktpunkter och kommissionen.
- Samarbeta med PTS i dess roll som samordnare enligt DSA och medverka i de arbetsgrupper inom DSA-nämnden där frågor som rör förordningen om politisk reklam behandlas.

Mediemyndigheten erfar utifrån arbetet med DSA att graden av samverkan på det nationella planet mellan berörda myndigheter behöver vara hög när det gäller tillämpning av en EU-förordning. I fallet med politisk reklam kommer ett nära samarbete med i synnerhet PTS och Integritetsskyddsmyndigheten vara nödvändig. Även samverkan med Valmyndigheten i olika former kommer att bli aktuellt, till exempel kan det vara värdefullt att Mediemyndigheten deltar i arbetsgrupper eller möten inom ramen för det europeiska nätverket för valsamarbete.

Särskilt om den internationella samverkan

Det är ännu oklart hur stora delar av förordningen om politisk reklam kommer att tolkas och tillämpas i unionen. Myndigheten konstaterar att det i departementspromemorian genomgående betonas att tillämpning av förordningen inte får riskera att påverka enskildas grundläggande rättigheter, inbegripet yttrande- och informationsfriheten samt mediernas frihet och mångfald. Mediemyndigheten vill i detta sammanhang betona att myndighetens arbete på internationell nivå kommer att vara oerhört viktigt för att kunna bevaka och påverka tillämpningen, men att det också är mycket resurskrävande. Därutöver kommer en fortlöpande internationell samverkan vara central i myndighetens arbete med anledning av förordningen. Inte minst Mediemyndighetens uppdrag att vara kontaktpunkt enligt ovan kommer att leda till särskild samverkan på det internationella planet. Ytterligare ett samverkansforum är den ovan nämnda DSA-nämnden som består av samordnare enligt DSA i respektive medlemsstat och där Mediemyndigheten bistår den svenska samordnaren i de arbetsgrupper där Mediemyndigheten har en tillsynsroll, såsom i fallet med politisk reklam. Mediemyndigheten kommer även att delta i den blivande Europeiska nämnden för medietjänster.

Rättsområdets karaktär

Regleringen handlar bland annat om att öka transparensen och att minska risken för desinformation. Arbetet med anledning av regleringen kommer att pågå löpande, men får en avsevärt ökad aktualitet i samband med val. Då kommer myndighetens hantering behöva präglas av såväl utredningar som annan hantering med korta tidsfrister, vilket i sig ställer krav på ett gediget förberedande arbete, väl upparbetad kunskap och tillräckliga resurser.

Myndigheten bedömer sammantaget att tillsynsansvaret och uppdraget som kontaktpunkt kommer att kräva en ökning med 6 årsarbetskrafter, det vill säga en väsentlig förstärkning av myndighetens anslag motsvarande 7,5 miljoner kronor. Uppgifterna innebär nämligen en betydande ökad arbetsbörda och ett behov av nyrekrytering och kompetenshöjande insatser.

Rättsområdes karaktär kan vidare göra att myndigheten hamnar i blickfånget och öka myndighetens utsatthet för till exempel cyberangrepp.

Mediemyndigheten vill särskilt framhålla att om myndigheten på ett effektivt sätt ska kunna utföra de uppgifter som myndigheten föreslås tilldelas och därmed uppnå förordningens syfte är det centralt att myndigheten har de finansiella resurser som krävs.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Jan-Olof Lind. Biträdande avdelningschefen Anna Dingertz har varit föredragande. Avdelningschefen Helena Söderman, juristen Jennie Frost, juristen Ulrika Stridbeck och verksjuristen Jessica Durehed har deltagit i den slutliga beredningen.

Jan-Olof Lind