

Kulturdepartementet

103 33 Stockholm

Diarienummer Ku2024/01066

Remissyttrande över Ds 2024:27 – Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam.

Sveriges Tidskrifter är landets största branschorganisation inom medieområdet och representerar ca 350 tryckta och digitala konsument-, fack-, organisations- och kulturtidskrifter. Tidskriftsbranschen omsätter årligen 6,6 miljarder kronor och Sveriges Tidskrifters medlemmar representerar cirka två tredelar av denna omsättning.

Sveriges Tidskrifter inkommer härmed med synpunkter avseende den ovan nämnda utredningen.

Sammanfattning

- Sveriges Tidskrifter anser att förordningen om politisk reklam borde ha utretts bredare från ett svenskt grundlagsperspektiv och att förordningen kan innebära stora problem i sin tillämpning i förhållande till TF och YGL. Det finns ingen delegationsbestämmelse som omfattar den typen av märkning som förordningen föreskriver. Inte heller finns stöd i mediegrundlagarna för att kräva av ansvarig utgivare att ett politiskt reklammeddelande ska förses med dessa uppgifter. Mot den bakgrunden avstyrker Sveriges Tidskrifter förslaget.
- Sveriges Tidskrifter anser inte att förordningen kan tillämpas på ett sätt som är förenligt med mediegrundlagarna.
- Sveriges Tidskrifter anser att de myndigheter som får tillsynsansvaret ska åläggas att utforma de rapporteringskrav som följer av förordningen så enkelt som möjligt för att regelefterlevnaden inte ska bli onödigt betungande.

Allmänt

Enligt Sveriges Tidskrifter har inte utredningen på ett tillfredsställande sätt belyst gränsdragningsproblematiken mellan de svenska grundlagarna och förordningens krav rörande politisk reklam. Utredningens slutsatser är att förordningen kommer att kunna tillämpas utan att det påverkar det svenska grundlagsskyddet.¹ I denna del vill Sveriges Tidskrifter påminna om följande:

¹ Se Ds 2024:27 sid 51.

Politisk reklam och svenska grundlagar

Sveriges Tidskrifter vill erinra om följande vad gäller politisk reklam. Med marknadsföring avses i 3 § marknadsföringslagen (MFL) reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter. Med begreppet marknadsföring avses alla åtgärder som syftar till att främja avsättningen av produkter, oavsett medium eller form. För att en framställning ska utgöra marknadsföring måste den ha lämnats i kommersiell verksamhet, i kommersiellt syfte och haft rent kommersiella förhållanden till föremål. Om en framställning i stället är inriktad på att bibringa allmänheten vissa värderingar eller påverka allmänhetens beteende i viss riktning är det inte fråga om marknadsföring/reklam. Sådana meddelanden åtnjuter grundlagsskydd och faller alltså inte inom MFL:s tillämpningsområde.² I tveksamma fall ska tryck- och yttrandefriheten ges företräde.³

Professor Ulf Bernitz påpekar att marknadskommunikation inte alltid har kommersiella syften utan också kan ha till uppgift att föra ut till exempel samhällsinformation, politiska eller religiösa budskap, eller information och opinionsbildning från intresseorganisationer. Bernitz pekar på ett välkänt exempel på icke kommersiell marknadsföring till exempel de politiska partiernas marknadsföring av sina budskap inför allmänna val. Icke kommersiell marknadsföring åtnjuter ett väsentligt starkare skydd för yttrandefriheten än reklam och annan kommersiell marknadsföring. I Sverige faller icke kommersiell marknadsföring utanför marknadsföringslagens tillämpningsområde på grund av utformningen av grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten.⁴

Bestämmelser om yttrandefrihet finns i regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF) och i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Av RF framgår att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Av RF följer även att yttrandefriheten får begränsas genom lag, men att detta får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Som framgår ovan ligger i det svenska rättssystemet att de grundläggande fri- och rättigheterna kan uttryckas utan förbehåll, med vissa undantag för yttrandefrihetsbrott samt kommersiell reklam (här måste påpekas att även marknadsföring åtnjuter grundlagsskydd som grundprincip). Det nu aktuella förslaget innebär att alla tillhandahållare av politiska reklamtjänster ska märka, informera, inhämta, registrera och överföra information

² Se bland annat NJA 1975 s. 589, NJA 1977 s. 751, NJA 1999 s. 749, NJA 2001 s. 31 och NJA 2007 s. 142 samt MD 2001:17, MD 2002:18 och MD 2005:11.

³ Se bland annat NJA 2001 s. 219.

⁴ Se Ulf Bernitz Marknadsföringsrätten 2020 sid 17.

på visst sätt. Sveriges Tidskrifter har förståelse för kommissionens arbete för att öka transparensen vid tillhandahållande av politisk reklam och därmed förbättra de praktiska möjligheterna för fri opinionsbildning. Dock synes regeringen inte ha beaktat det svenska grundlagsskyddet, då det inte framgår av utredningen hur förordningen och den föreslagna lagen ska tillämpas i relation till mediegrundlagarna.

Delegationsbestämmelser

Tryckfrihetsförordningen innehåller en delegationsbestämmelse (TF 1 kapitlet, 12 §, 4 punkten) som medger reglering i lag av vissa frågor. Det finns också möjlighet att undanta innehåll genom en tolkning av grundlagarnas syfte, en s.k. ändamålstolkning. I tidigare lagstiftningsärenden har krav på tilläggsinformation, exempelvis genom varnings- och informationstexter på produkter och i annonser, i vissa fall ansetts falla utanför tryckfrihetsförordningens skydd. I förarbetena konstateras att det finns ett visst utrymme att i vanlig lag föreskriva att en skrift ska förses med sådana texter. För att ett påbud om en text med ett visst innehåll ska kunna tolereras från tryck- och yttrandefrihetsrättslig synpunkt krävs dock att det inte rör sig om texter av uttryckligen åsiktpåverkande eller opinionsbildande karaktär.⁵ Vilka uppgifter som enligt förordningen ska anges framgår av artikel 11.⁶ Sveriges Tidskrifter anser inte att någon av de punkter som uppräknas i artikel 11 omfattas av delegationsbestämmelsen i TF 1 kapitlet, 12 § 4 p. Därmed saknas stöd för att ålägga ansvarig utgivare att förse politiska reklammeddelanden med de uppgifter som finns i artikel 11 som faller inom ramen mediegrundlagarnas tillämpningsområde.

Utredningen framhåller att det inte behövs några ytterligare ändringar med hänsyn till yttrande och informationsfriheten.⁷ I utredningen framhålls att förordningen om politisk reklam innehåller viktiga begränsningar i förhållande till tryck- och yttrandefriheten enligt mediegrundlagarna. Och bland annat föreskrivs i skälen att förordningen inte bör medföra krav på att medlemsstaterna ska vidta några åtgärder som står i strid med grundläggande principer rörande yttrande- och informationsfrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier såsom följer av konstitutionella traditioner. Sveriges Tidskrifter kan inte finna något tydligt grundlagsförbehåll i någon av artiklarna i förordningen. Därmed borde framgå av den nu föreslagna lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam att de svenska mediegrundlagarna har företräde framför förordningens och lagens bestämmelser.

Annons- och rapporteringskrav

Den information som politiska reklammeddelanden ska förses med enligt artiklarna 11 och 12 ska avse uppgifter av saklig karaktär, såsom att budskapet utgör politisk reklam, vem som står bakom den, vilken ekonomisk ersättning som har lämnats för den, dess kopplingar till val och

⁵ Se bland annat prop. 2010/11:65 s. 46.

⁶ Se informationskraven på sid 26 i utredningen.

⁷ Se sid 51 i Ds 2024:27

andra processer, information om inriktnings- och annonsleveransteknik som har använts och liknande upplysningar.⁸

Sveriges Tidskrifter anser att den informationsskyldighet och det rapporteringskrav som följer av förordningen riskerar att skapa stora problem bland annat eftersom den är ett för Sverige främmande och omständligt förfarande. Detta måste kunna utföras på ett smidigt sätt.

De myndigheter som får tillsynsansvaret ska åläggas att utforma de rapporteringskrav som följer av förordningen så enkel som möjligt för att regelefterlevnaden inte ska bli onödigt betungande.

Stockholm den 29 januari 2025

Sveriges Tidskrifter
Kerstin Neld, VD

Tobias Ertell, Jurist

⁸ Se avsnitt 2.1.4.