

Stockholm den 29 januari 2025

R-2024/2243

Till Kulturdepartementet

Ku2024/01066

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 29 oktober 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över departementspromemorian Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam (Ds 2024:27).

Sammanfattning

Advokatsamfundet instämmer i att en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam behöver tillskapas. Den föreslagna ansvarsfördelningen mellan olika befintliga myndigheter som föreslås i Promemorian framstår som väl övervägd och naturlig. Advokatsamfundet, som närmare utvecklar sina synpunkter nedan, vill dock sammanfattningsvis särskilt framhålla följande synpunkter på förslagen i Promemorian.

Advokatsamfundet delar Promemorian slutsats att det behövs kompletterande bestämmelser i nationell rätt, såväl när det gäller genomförandet av en inspektion som vilken myndighet som ska kunna besluta om den. Promemorian diskuterar även vilka skyddsmekanismer som är nödvändiga till följd av svenska regler om källskydd. Advokatsamfundet noterar att rättsläget efter Promemorian tillkomst ytterligare fastlagts genom Högsta domstolens beslut 2024-09-20 i mål nr Ö 1737-24, ("Det filmade upploppet").



Ett långtgående grundläggande och lagreglerat skydd finns sedan tidigare för information och handlingar som omfattas av advokat- och försvararsekretess. Enligt Advokatsamfundets uppfattning behöver det tydliggöras att dessa regler även gäller när en myndighet vid en inspektion enligt EU-förordningen och Kompletteringslagen tar del av handlingar och information hos en inspekterad part. Eftersom det vid en inspektion kan påträffas handlingar och information som rör förhållanden som omfattas av såväl advokat- som försvararsekretess liksom kopieringsförbud, behöver enligt Advokatsamfundets mening Promemorians beskrivning av vad som gäller i dessa avseenden vid en inspektion därför utökas och förtydligas.

Enligt Advokatsamfundet vore det lämpligare att frågor om advokat- och försvararsekretess i Kompletteringslagen prövas av allmän domstol och inte av förvaltningsdomstol.

Advokatsamfundet ifrågasätter att den i Promemorian lämnade motiveringen att ”myndighetens bedömning blir på detta sätt enklare och mer effektiv”, är tillräcklig för att motivera ett strikt ansvar vid utdömning av sanktionsavgift och anser att annan tänkbar lösning ytterligare bör analyseras. Mot bakgrund av att svensk generell förvaltnings- och domstolspraxis normalt innefattar någon form av ”ursäktlighetsbedömning” vad gäller frågan om en sanktionsavgift överhuvudtaget ska utgå, anser Advokatsamfundet att det kortfattade uttalandet i Promemorian att ”en mottagare inte behöver ha haft uppsåt eller varit oaktsam för att åläggas en sanktionsavgift” kan framstå som motsägelsefullt.

Synpunkter

Avsnitt 2 – Bakgrund

Den bakgrundsbeskrivning som ges i Promemorians avsnitt 2 ger en bra övergripande beskrivning av bakgrunden till och innehållet i EU-förordningen och den övergripande anledningen till Promemorians förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam (Kompletteringslagen). Som konstateras i Promemorian, behövs naturligen vissa kompletterande åtgärder i svensk nationell lag i anledning av EU-förordningen. Dessa avser framför allt att mellan olika myndigheter fördela ansvaret för Sveriges fullgörande av skyldigheter enligt EU-förordningen, men även hur dessa myndigheters befogenheter ska utövas och att säkerställa att det finns



ett rättssäkert skydd för de parter som enligt EU-förordningen och Kompletteringslagen kan komma att omfattas av ingripanden och påföljder.

Avsnitt 3 – En ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam och Avsnitt 4 – Fördelning av ansvar till myndigheter

Advokatsamfundet har inga synpunkter på vad som anförs i Promemorians avsnitt 3, avseende en ny lag med kompletterade bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam, och i avsnitt 4, avseende fördelning av ansvar till myndigheter.

Advokatsamfundet instämmer i allt väsentligt i de överväganden som görs i Promemorian i dessa avsnitt. Det är tydligt uttryckt att EU-förordningen inte ska leda till att Sveriges grundläggande och grundlagsreglerade principer rörande yttrande- och informationsfrihet träds förnär. EU-förordningen är, liksom Kompletteringslagen behöver vara, teknikneutral. Den föreslagna ansvarsfördelningen mellan olika befintliga myndigheter framstår som väl övervägd och naturlig. Att i Kompletteringslagen i förekommande fall införa förtydliganden om ansvarsfördelningar och uppdrag till olika myndigheter genom upplysningar i kombination med justeringar av respektive myndighets instruktion, framstår som en praktisk och tydlig väg att implementera EU-förordningen.

Avsnitt 5 – Myndigheternas befogenheter

När det gäller avsnitt 5, avseende myndigheternas befogenheter, har Advokatsamfundet följande synpunkter.

Advokatsamfundet har ingen invändning mot slutsatserna i avsnitt 5.1 och 5.2 att det inte behövs några kompletterade bestämmelser om befogenheter vid tillsynen av tillämpningen av artiklarna 18 och 19, men att det, som anges i avsnitt 5.2, behöver införas bestämmelser som kompletterar EU-förordningens bestämmelser om befogenheter för den berörda myndigheten enligt artikel 22.3 och 22.4 i EU-förordningen. Det framstår även naturligt att som föreslås i Promemorian införa en upplysning i Kompletteringslagen, med innebörd att det finns befogenheter som följer av artikel 51.1 a och c i EU:s förordning om digitala tjänster och i artikel 22.5 i EU-förordningen.

Förslaget i avsnitt 5.2.3 att det i Kompletteringslagen ska införas en upplysning om att det finns en befogenhet som följer av artikel 51.2 första stycket a i förordningen om digitala tjänster framstår också som bra. Att även, som föreslås, upplysa om att



behöriga myndigheter enligt EU-förordningen om digitala tjänster har befogenhet att godkänna åtaganden från leverantörer av förmedlingstjänster när det gäller efterlevnad av förordningen och att göra sådana åtaganden bindande, framstår betydelsefullt i en praktisk tillämpning.

Promemorians avsnitt 5.2.4 behandlar inspektioner. Advokatsamfundet delar Promemorians slutsats att det behövs kompletterande bestämmelser i nationell rätt, såväl när det gäller genomförandet av en inspektion som vilken myndighet som ska kunna besluta om den. Genom att det klargörs att en myndighet inte tvångsvis kan få tillgång till lokaler och andra utrymmen, utan enbart har att förlita sig på möjligheten att förena ett beslut om inspektion med ett vite, minskar behovet av att – utöver vad som föreslås i Promemorian – ytterligare reglera hur en inspektion går till och hur den inspekterades rättigheter tillvaratas (jfr regler om husrannsakan i rättegångsbalken). Oaktat att en sådan inspektion som nu föreslås även kan vara ingripande på liknande sätt som en husrannsakan, har Advokatsamfundet ingen invändning mot att den kan beslutas av en myndighet under förutsättning att, som föreslås, myndighetens beslut därom kan överklagas i vederbörlig ordning.

I avsnittet diskuteras även vilka skyddsmekanismer som är nödvändiga till följd av svenska regler om källskydd. Advokatsamfundet delar beskrivningen av rättsläget efter Högsta domstolens angivna avgörande (NJA 2015 s.631) och senare tillkommen praxis (Högsta domstolens beslut 2024-09-20 i mål nr Ö 1737-24, ”Det filmade upploppet”), liksom slutsatsen att det därmed i princip aldrig bör vara aktuellt att genomföra en inspektion på en redaktion (s. 80). I Promemorian används begrepp som ”redaktionellt innehåll”, ”tidningsredaktion” och ”redaktion” utan närmare definition. Skyddet enligt Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) och Tryckfrihetsförordningen (1949:105) är som indikeras i Promemorian (s.89) dock bredare än så (jfr. även ”Det filmade upploppet” där Högsta domstolen använder begreppet ”journalistiskt material”). Advokatsamfundet delar emellertid slutsatsen att eftersom grundlag har företräde framför vanlig lag och myndighetens befogenheter begränsas av sådan och i ljuset av gällande praxis, behövs ingen ytterligare reglering.

Ett långtgående grundläggande och lagreglerat skydd finns sedan tidigare även för information och handlingar som omfattas av advokat- och försvararsekretess. I Promemorian behandlas frågan i avsnitt 5.2.8.



Promemorians slutsats är att undersökningsåtgärder som den behöriga myndigheten vidtar inte ska få avse en skriftlig handling som skyddas av advokaters tystnadsplikt. Det är klarlagt att med skriftlig handling avses även elektroniskt lagrat material som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av tekniska hjälpmedel. Advokatsamfundet instämmer i att bestämmelser om detta bör införas i Kompletteringslagen. Advokatsamfundet delar dock inte Promemorians slutsats att utgångspunkten vid tillämpning av denna bestämmelse bör vara att i möjligaste mån ansluta sig till unionsrättens praxis om s.k. *legal professional privilege* och att bestämmelsen ska utformas efter förebild av motsvarande bestämmelser i konkurrenslagen 2008:579 (5 kap. 11, 14 och 16 §§). Den bestämmelse i 5 kap. 11 § Konkurrenslagen som Promemorian hänvisar till infördes 2016. I korthet gäller enligt rättegångsbalken (RB) efter den rättsutveckling som skett följande beträffande skyddet för advokatsekretess.

Av 27 kap. 2 § RB följer att föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott får tas i beslag. I 27 kap. 2 § första stycket RB regleras det så kallade beslagsförbudet. Det anges där att beslag inte får läggas på sådan skriftlig handling, vars innehåll kan antas vara sådant att befattningshavare eller annan som avses i 36 kap. 5 § RB (däribland advokater) inte får höras som vittne om det. Det är klarlagt att med skriftlig handling avses även elektroniskt lagrat material som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av tekniska hjälpmedel.

Av 36 kap. 5 § andra stycket RB framgår att endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det, får advokater höras som vittnen om något som i deras yrkesutövning har anförtrotts dem eller som de i samband därmed har erfarit. Av samma bestämmelses tredje stycke framgår att ett rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrotts dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det. Regelsystemet kompletteras med den s.k. genombrottsregeln i 36 kap. 5 § fjärde stycket RB. Där anges betydelsefulla undantag från frågeförbudet. Av intresse är i detta sammanhang undantaget att det alltid föreligger en skyldighet att vittna för advokater och deras biträden i mål angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. I bestämmelsen anges dock uttryckligen att genombrottsregeln inte gäller för försvarare.



En handling som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 och 3 §§ RB får inte heller kopieras, se 27 kap. 17 a § andra stycket RB. Det innebär till exempel att kommunikation med en advokat som anträffas vid en inspektion enligt Kompletteringslagen är skyddad från kopiering i samma utsträckning som den är från att tas i beslag. Vidare gäller att om det först vid genomgång i efterhand av ett kopierat material visar sig att en handling träffas av förbudet, ska kopian omedelbart förstöras enligt 27 kap. 17 d § andra stycket RB och det ska då också protokollföras att sådan förstörelse har skett (27 kap. 17 d § tredje stycket RB). Den som drabbats av kopiering kan under vissa förutsättningar, för att säkerställa att en handling behandlas korrekt, begära rättens prövning av beslutet enligt 27 kap. 17 e § RB.

Enligt Advokatsamfundets uppfattning behöver det tydliggöras att dessa regler även gäller när en myndighet vid en inspektion enligt EU-förordningen och Kompletteringslagen tar del av handlingar och information hos en inspekterad part.

I Promemorian (s. 100) noteras att en sanktion är en bred beskrivning av en påföljd vid ett olagligt handlande, som antingen kan ha ett handlingsdirigerande eller ett bestraffande syfte. En sanktion kan, påpekas det, i ett svenskt sammanhang innebära en straffrättslig påföljd eller administrativ påföljd så som sanktionsavgift, vite, förbud eller återkallelse av tillstånd. Vidare konstateras att i många fall är tillhandahållare av politiska reklamtjänster juridiska personer, vilka inte kan åläggas straffansvar enligt svensk rätt. Promemorian konkluderar att de sanktioner som är aktuella således är förelägganden vid vitan och beslut om sanktionsavgifter. Advokatsamfundet delar den uppfattningen. Promemorian redogör därefter (s. 101 ff.) för vilka överträdelse som bör leda till sanktionsavgifter. I Promemorian avsnitt 6.2.2 föreslås att en sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst sex procent av den globala årsomsättningen för den berörda tillhandahållaren av politiska reklamtjänster under det föregående räkenskapsåret.

Promemorian anger (s. 103) att bestämmelser om sanktionsavgift ofta bygger på ett strikt ansvar, vilket innebär att en mottagare inte behöver ha haft uppsåt eller varit oaktsam för att åläggas en sanktionsavgift. Med den enda motiveringen att ”den behöriga myndighetens bedömning blir på detta sätt enklare och mer effektiv”, blir därefter ett strikt ansvar Promemorian förslag. Advokatsamfundet ifrågasätter att den i Promemorian lämnade motiveringen är tillräcklig för att motivera ett strikt ansvar och anser att annan tänkbar lösning ytterligare bör analyseras.



Promemorian redogör (s. 103 ff.) även för att den behöriga myndigheten ska kunna avstå från att ta ut sanktionsavgifter. Som kommenteras där, innebär Artikel 25.4 i EU-förordningen att det vid beslut om sanktioner och deras nivå ska tas vederbörlig hänsyn, i varje enskilt fall, till bland annat om överträdelsen skett med uppsåt eller genom oaktsamhet (Artikel 25.4 g). Svensk generell förvaltnings- och domstolspraxis innefattar normalt också någon form av "ursäktlighetsbedömning" vad gäller frågan om sanktionsavgift överhuvudtaget ska utgå. I regel är sedan uppsåt och oaktsamhet av betydelse när avgiftens storlek ska bestämmas. I ljuset av detta kan Promemorians kortfattade beskrivning och uttalandet att "en mottagare inte behöver ha haft uppsåt eller varit oaktsam för att åläggas en sanktionsavgift" sammantaget framstå som motsägelsefullt.

Av Promemorians beskrivning om sanktioner och sanktionsnivåer framgår att den föreslagna sanktionspåföljden kan vara mycket ingripande. Advokatsamfundet har ingen invändning mot de i Promemorian angivna sanktionsnivåerna i sig. Rollen för den advokat som biträder en part som är föremål för så ingripande åtgärder som inspektioner, betydande vitesbelopp och kraftfulla sanktioner är enligt Advokatsamfundets mening närmast att likställas med en försvarares. Eftersom det enligt EU-förordningen och Kompletteringslagen dock inte kan vara fråga om brott i straffrättslig mening, saknar den ovan beskrivna genombrottsregeln i 36 kap. 5 § fjärde stycket RB (som inte omfattar försvarare i praktiken) direkt betydelse i detta fall. Den advokatsekretess som gäller enligt de grundläggande reglerna i RB är långtgående. Den myndighet som genomför en inspektion och därvid tar del av och kopierar handlingar, behöver dock förstå hur skyddet för handlingar som omfattas av advokatsekretess är uppbyggt. Vid inspektionen kan nämligen även handlingar och information som rör andra förhållanden som omfattas av såväl advokat- som försvararsekretess liksom kopieringsförbud påträffas. Promemorians beskrivning av vad som gäller i dessa avseenden vid en inspektion behöver därför enligt Advokatsamfundet kompletteras och förtydligas inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Om Konkurrensverket anser att en viss handling bör omfattas av en undersökning och den som åtgärden avser åberopar att handlingen är skyddad enligt första stycket, ska handlingen enligt 5 kap. 11 § Konkurrenslagen omedelbart förseglas och skyndsamt av Konkurrensverket överlämnas till Patent- och marknadsdomstolen som har att utan dröjsmål pröva om handlingen ska omfattas av Konkurrensverkets undersökning. Den

prövningen sker således i allmän domstol. Allmänna domstolar har lång erfarenhet av att bedöma motsvarande frågor i brottmål. Enligt Advokatsamfundets uppfattning vore det därför lämpligare att motsvarande frågor i Kompletteringslagen också prövas av allmän domstol och inte, som Promemorian föreslår, förvaltningsdomstol. I allmän domstol hanteras dessa frågor redan av en lagfaren domare ensam. Av Advokatsamfundets inställning följer naturligen att något tillägg som möjliggör detta då inte behöver göras i 18 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (jfr. Promemorian s. 110).

Avsnitt 6 – Sanktionsavgifter

Advokatsamfundet instämmer, med undantag för de kommentarer som lämnats ovan, i allt väsentligt med de överväganden och slutsatser som redovisas i avsnitt 6.

Avsnitt 7 – Behörig domstol och överklagande

Advokatsamfundet instämmer, med undantag för de tidigare berörda frågorna som avser skydd för handlingar som omfattas av advokatsekretess, om fördelen med att alla mål som rör tillämpningen av EU-förordningen koncentreras till Förvaltningsrätten respektive Kammarrätten i Stockholm. Det är en fördel att domstolarna kan upparbeta särskild kompetens när det gäller innebörden i de krav som EU-förordningen och Kompletteringslagen ställer.

Avsnitt 8 – Informationsutbyte, sekretess och personuppgiftsbehandling

Advokatsamfundet har ovan kommenterat integritets- och sekretessfrågor som har koppling till handlingar som omfattas av advokaters tystnadsplikt. Advokatsamfundet har härutöver inga kommentarer till de överväganden och förslag som lämnas i avsnitt 8.

Avsnitt 9 – Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser och Avsnitt 10 – Konsekvenser

Advokatsamfundet har inga kommentarer till de överväganden och förslag som lämnas i avsnitt 9 och 10.

Avsnitt 11 – Författningskommentar

I förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam föreslås 8 § lyda:



Första stycket

Undersökningsåtgärder i enlighet med artiklarna 22.5 a eller h eller 23.3 i EU:s förordning om politisk reklam och denna lag som den behöriga myndigheten vidtar får inte avse en skriftlig handling vars innehåll kan antas vara sådant att en advokat eller en advokats biträde inte får höras som vittne om innehållet och som innehas av advokaten eller biträdet eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för.

Kommentar: Bestämmelsen bör på lämpligt sätt kompletteras med en hänvisning till de grundläggande regler som finns i 36 kap. 5 § RB och 27 kap. 2 § RB och som redogjorts för ovan. Handlingar som omfattas av advokaters tystnadsplikt är enbart skyddade när de befinner sig hos advokaten eller advokatens klient. Det framgår av Promemorian (se till exempel s. 111 och 115) att den föreslagna organisationen och uppdelningen mellan olika myndigheter förutsätter att handlingar och information delas dem emellan. Den part som är föremål för en inspektion måste, som ovan påpekats, tillförsäkras ett rättssäkert skydd för de handlingar som omfattas av advokatsekretess, innan dessa delas med utomstående på sådant sätt att advokatsekretessen riskeras att trädas förnär.

Andra stycket

Om myndigheten anser att en viss handling bör omfattas av undersökningsåtgärden och den som åtgärden avser åberopar att handlingen är skyddad enligt första stycket, ska myndigheten omedelbart försegla handlingen och skyndsamt överlämna den till allmän förvaltningsdomstol. Domstolen ska utan dröjsmål pröva om handlingen ska omfattas av undersökningsåtgärden.

Kommentar: En hänvisning till de skyddsregler som finns intagna i 27 kap. RB behöver införas på lämpligt sätt.

Utöver dessa synpunkter har Advokatsamfundet inga kommentarer till de överväganden och förslag som lämnas i avsnitt 11.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander