

EU ska inte behöva en medielag

EU-kommissionen har aviserat ett förslag till EU-lagstiftning om mediefrihet, European Media Freedom Act (EMFA). Förslaget innehåller ännu inte diskussionerna är redan igång. I detta perspektiv delar **Anna Wetter Ryde** och **Valeriia Varfolomieieva**, forskare i juridik respektive forskningsassistent vid Sieps, sin syn på behovet av en utökad europeisk medielagstiftning. (Augusti 2022)

Med sitt tal om tillståndet i unionen i september 2021 gjorde Europeiska kommissionens ordförande, Ursula von der Leyen, en EU-lag om mediefrihet till en av kommissionens högsta prioriteringar. Hon avslutade sitt tal med att säga: ”när vi försvarar våra mediers frihet försvarar vi också vår demokrati.” Att initiativet togs först 2021 förklaras delvis av att mediernas möjligheter att verka har påverkats under pandemin.

Sedan talet har Ryssland invaderat Ukraina och riskerna med hur statsägda medier använder propaganda är tydligare än på länge. EU har bland annat bemött hotet med desinformation genom att avbryta de sändningar som görs i EU från Sputnik och RT/Russia Today. Trots allvaret finns det argument emot att EU ska lagstifta om mediefrihet.

Skyddet av mediefriheten i EU

Diskussionen om mediernas frihet i EU har pågått sedan 1980-talet. Då handlade det främst om hur EU skulle främja mångfald i medierna på EU:s inre marknad i samband med att mediemarknaden konkurrerades ut. Kommissionen gjorde dock klart att frågan inte var begränsad till ägarkoncentration utan även omfattade aspekter kring radio och tv i allmänhetens tjänst (public service), politiskt inflytande, ekonomisk konkurrens, kulturell mångfald, ny teknik, insyn och öppenhet samt arbetsvillkoren för journalister verksamma inom EU.

Mot denna bakgrund finns stora likheter mellan det europeiska samtalet som förts tidigare och [det lagförslag](#) som kommissionen förväntas presentera. Utgångspunkten då som nu var allas rätt till informations- och yttrandefrihet. Denna rätt slås idag

fast i artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, men ansågs också då som grundläggande för demokratin i EU.

En motsvarighet till artikel 11 i EU-stadgan finns i artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR), som såväl EU:s institutioner som EU:s medlemsstater är bundna av. Europadomstolen, som ansvarar för uttolkningen av EKMR, [har framhållit att](#) ”yttrandefrihet utgör ett av de grundläggande fundamenten för det [demokratiska] samhället [...]”.

På EU-nivå finns också ett antal direktiv på medieområdet, bland annat direktivet om [audiovisuella medietjänster](#). Den nuvarande kommissionen har också redan vidtagit flera välkomna åtgärder till skydd för mediemångfalden, däribland [EU:s handlingsplan för demokrati](#), ett särskilt avsnitt inom ramen för kommissionens [årsrapport](#) om rättsstatsprincipen samt ett direktiv om [skydd för personer](#) som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk.

Trots att det finns ett ”yttre” skydd för mediefriheten i EU:s rättsordning regleras den i första hand på medlemsstatsnivå. Detta försvårar för kommissionen att agera mot medlemsländer som inte kan garantera mediefrihet genom effektiva lagar. Den nationella regleringen förklaras av att EU ska respektera medlemsstaternas ”nationella identitet”, såsom den ”kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer”, enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (FEU). Det finns dock europarättsliga gränser för vad medlemsstaterna kan besluta om, vilket utvecklingen kring [EU-domstolens rättspraxis](#) om rättsstatens principer visar.

Bakgrunden till den nya medielagen

Sedan några år tillbaka är rättsstaten under attack i flera medlemsländer. Utvecklingen påverkar även medieområdet: enligt 2022 års rapport från Centre for media pluralism and media freedom ([MPM2022](#)) är risken hög att fem medlemsstater inte kan säkerställa politiskt obunden medierapportering (Bulgarien, Malta, Polen, Slovenien och Ungern), och i ytterligare nio medlemsstater anses risken vara medelhög när det gäller att uppfylla grundläggande krav på yttrande- och informationsfrihet.

Kommissionen ser än starkare skäl att agera nu, då [covid-19-pandemin](#) har gjort att två tredjedelar av världens länder har infört olika begränsningar i mediefriheten. En särskild oro gäller hur begränsningar i yttrandefriheten – samt hot, våld och trakasserier mot journalister – försvårar mediernas möjligheter att utöva sina granskande uppgifter. Utöver Ursula von der Leyen har flera kommissionärer uppmärksammat behovet av en europeisk medielag, däribland [Thierry Breton](#) och [Vera Jourová](#).¹

Är ny EU-reglering den bästa lösningen?

Kommissionens avsikter om EU-lagstiftning till skydd för mediefriheten kan således ses mot bakgrund av tidigare initiativ och mediernas sämre förutsättningar att verka fritt. Samtidigt har mediernas frihet nära koppling till frågor som traditionellt regleras i medlemsstaternas grundlagar och därmed normalt sett faller utanför EU:s befogenheter. Även om EKMR och EU-stadgan ger ett gemensamt minimiskydd finns med andra ord skiljelinjer i de idétraditioner och konstitutionella system som reglerar medlemsstaternas medier. Det är också svårt att se hur mer lagstiftning ska lösa problemet, då EU redan har svårt att genomdriva domar som rör rättsstatens principer.

Vad som möjligen kan motivera EU-lagstiftning med ingripande konsekvenser i medlemsstaternas autonomi är om de inhemska regleringarna är så

undermåliga att det finns ett reellt hot mot möjligheten till objektiv informationsspridning i EU.² Här finns en parallell till EU:s svar på medlemsstaters bristande skydd för rättsstatens principer: EU-domstolen har klargjort att EU vilar på gemensamma demokratiska värden, vilka kommer till uttryck i EU:s fördrag. Det skulle dock innebära att det inte behövs harmoniserad lagstiftning eftersom skyddet redan ingår i primärrätten.

Kommissionen har ännu inte presenterat sitt förslag men diskussionen är redan i gång. EUI Centre for Media Pluralism and Freedom [välkomnar initiativet](#) med utgångspunkt i EU-domstolens och Europadomstolens rättspraxis. Centret vill även se EU-gemensamma definitioner om bland annat mediepluralism och digitala medier. Man uppmanar även kommissionen att föreslå lagstiftning med stöd i EU:s starka befogenheter inom ramen för den inre marknaden (artikel 114 i funktionsfördraget).

Att EU försvarar skyddet av mediefriheten är av största vikt. Vi tror dock att detta görs bäst med stöd av artikel 2 i EU-fördraget och andra redan befintliga medel som står EU till buds, inklusive [statsstödsreglerna](#). Mediernas roll i försvaret av demokratin gör att EU redan har verktyg att agera mot stater som inte lever upp till de demokratiska värderingarna. Att vissa medlemsstater inte visar respekt för dessa värden kan enligt vår mening inte utgöra ett tillräckligt skäl att harmonisera medlemsstaternas medielagstiftningar, utan tyder snarare på att EU behöver kraftfullare verktyg för att agera mot medlemsstater som inte längre kan betraktas som legitima demokratier.

Innan sådana verktyg är på plats kan kommissionen fortsätta att driva överträdelseärenden mot medlemsstater som kränker de gemensamma värdena. Dessa mål fördjupar innehållet i såväl de demokratiska som de övriga gemensamma principerna, med fördelen att de bidrar med ökad debatt i medlemsstaterna om vad EU är för typ av gemenskap och huruvida de vill – och bör – ingå i den.

¹ Kommissionärerna menar att det också är akut att stödja medieföretagen efter pandemin. Kommissionen har även verkat för att medlemsstaterna ska öronmärka minst 20 procent för digital omställning i sina återhämtningsplaner. Hit räknas stöd till digitala medier. Vidare ger kommissionen ekonomiskt stöd till projekt som försvarar journalisters frihet i EU.

² Tribunalens dom i juli 2022 kan tolkas som att den ger EU (det vill säga rådet med stöd av artikel 29 i fördraget om Europeiska unionen) befogenhet att skydda objektiv informationsspridning inom EU, men domen ska tolkas restriktivt då den förhåller sig till rådsbeslutet från i mars 2022 om att stänga ner RT Russia och Sputnik efter den ryska invasionen i Ukraina.