

Daniel Gustavsson, daniel.gustavsson@dom.se, 018-4316070

## REMISSVAR

### **Betänkandet En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar (SOU 2016:80)**

(Ert diarienummer Ku2016/02492/MF)

*Allmänt*

Yttrandet avser i enlighet med remissen förslagen i kapitel 7 och innehållet i betänkandet som ligger till grund för dessa förslag.

Tingsrätten avstyrker att förslaget antas. Det finns visserligen skäl att välkomna att de grundläggande reglerna om ekonomiskt stöd åt massmedierna meddelas i lag. Medieutredningens förslag innehåller dock alltför stora oklarheter när det gäller innebörden av vissa av de materiella förutsättningarna för mediestöd vilket bl.a. leder till tveksamheter kring om det är förenligt med grundlagarna. Beslut från den föreslagna mediestödsnämnden bör enligt tingsrätten kunna överklagas till domstol och således inte enbart prövas i en instans. Det kan även noteras att betänkandet inte innehåller någon närmare analys av hur det föreslagna mediestödet förhåller sig till EU:s regler om statsstöd. Det framstår som olämpligt att lägga fram ett förslag om mediestöd utan en genomtänkt ståndpunkt när det gäller förhållandet till EU-rätten på detta område.

Uppsala tingsrätt är tryck- och yttrandefrihetsdomstol och yttrandet tar därför sikte på sådana aspekter av förslaget som berör tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Det finns dock skäl att först nämna vissa närliggande yttrandefrihetsrättsliga frågor med koppling till regeringsformen

(RF). Mot slutet av yttrandet behandlas det s.k. överklagandeförbudet i förslaget till mediestödsförordning.

#### *Förenligheten med RF*

Förslaget till ny mediestödsförordning innebär att uttryckliga innehållskriterier ska tillämpas vid avgränsningen av vilka redaktionella verksamheter som är stödberättigade i förhållande till verksamheter som inte ska tillerkännas sådant stöd, se främst 3 § första stycket 1 ("demokratisk värdegrund") och 4 ("hög kvalitet och inre mångfald"). Diskussionen om att låta innehållskrav styra tillämpligheten av en viss reglering känns igen från andra medierättsliga sammanhang, bl.a. vad gäller avgränsningen av den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL (se Mediegrundlagskommittén i betänkandet *Ändrade mediegrundlagar* SOU 2016:58 del 1 s. 273 f.). Den lösning som Medieutredningen har valt kan diskuteras från rättsliga utgångspunkter.

Ett stödsystem som ställer krav på viss lojalitet med statskicketts grunder ("demokratisk värdegrund") får anses avvika från svenska konstitutionella traditioner och ligga närmare en del andra länders synsätt när det gäller demokratins möjlighet att försvara sig mot angrepp i olika avseenden.<sup>1</sup> Enligt tingsrätten går den föreslagna ordningen i princip att förena med regleringen i 1 kap. RF. Den tycks stämma väl överens med det s.k. program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 §. Här kan noteras att formuleringen i 3 § första stycket 1 i förslaget till mediestödsförordning är densamma som används i 1 kap. 2 § första stycket RF. Skrivningen ger därmed en koppling till fri- och rättighetsregleringen i RF, bl.a. till skyddet mot diskriminering i 2 kap. 12 och 13 §§. Ett sådant mer handfast synsätt är enligt tingsrätten att föredra vid tillämpningen av bestämmelsen i mediestödsförordningen i stället för de allmänt hållna uttalandena i betänkandet om aktörer som förmedlar "lågintensivt hat" m.m. (s. 332 f.). Det kan diskuteras om rättstillämpning som utgår från sådana oklara kriterier går att förena med de krav på saklighet och opartiskhet som enligt 1 kap. 9 § RF ska gälla i offentlig förvaltning.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Jan-Werner Müller med artikeln "Militant democracy" i *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (red. Rosenfeld och Sajo), s. 1253.

När det gäller det kvalitetskrav som föreslås i 3 § första stycket 4 mediestödsförordningen är det uppenbart att detta riskerar att leda till en godtycklig rättstillämpning. De uttalanden som görs på s. 337 i betänkandet bidrar inte till klarhet i det här avseendet. Det får även här anses tveksamt om tillämpningen av ett sådant stödkrav går att förena med 1 kap. 9 § RF.

Utöver de rättsliga aspekterna med förslaget kan diskuteras om det är lämpligt att införa innehållskrav för mediestöd på det sätt som Medieutredningen föreslår. Frågan är i grunden politisk men tingsrätten ser ändå skäl att påtala den politisering av mediestödet som byggs in i systemet om förslaget skulle genomföras. När förslaget diskuteras bör man enligt tingsrätten förhålla sig till den situationen att den politiska utvecklingen leder till att krafter som inte är främmande för att sprida "lågintensivt hat" på det sätt som beskrivs på s. 333 f. får ett reellt inflytande över tillämpningen och tolkningen av stödregleringen. Nyligen gjorda erfarenheter från andra länder visar att detta numera inte är ett långsökt scenario.

#### *Förenligheten med TF och YGL*

Enligt förslaget ska regleringen kring mediestödet inte lämna några avtryck i TF och YGL. Detta är tänkt att gälla trots att den föreslagna ordningen berör massmedier som omfattas av dessa grundlagars tillämpningsområden och innebär att det allmänna lägger en i vart fall övergripande bedömning av innehållet i medierna till grund för myndighetsutövning mot medieföretagen. Ett sådant synsätt knyter i viss mån an till den nuvarande ordningen när det gäller presstödet, som inte har något uttryckligt stöd i TF. Enligt tingsrätten är det från rättsliga utgångspunkter inte nödvändigt att låta en ny mediestödsreglering framgå av TF och YGL, dock under förutsättning att regleringen inte ges en innebörd som är i konflikt med grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer (se nedan). En annan fråga är om inte den föreslagna stödregleringen politiskt sett skulle bli så central i det medierättsliga systemet att dess existens trots allt borde framgå av TF och YGL.

När det gäller förhållandet till TF och YGL är det av särskilt intresse hur reglerna i 37–40 §§ i förslaget till mediestödsförordning om hinder mot utbetalning samt återbetalning och återkrav av stöd ska uppfattas. Det är enligt tingsrätten angeläget att regleringen inte ges innebörden att t.ex. en återbetalningsskyldighet kan uppkomma för ett nyhetsmedium som en tid efter utbetalning av mediestöd inte längre bedöms uppfylla kravet på ”demokratisk värdegrund” eller ”hög kvalitet och inre mångfald”. En sådan rättstillämpning kan betraktas som ett ingripande med anledning av innehållet i ett grundlagsskyddat massmedium och därmed riskera att hamna i konflikt med s.k. exklusivitetsprincipen i 1 kap. 3 § TF resp. 1 kap. 4 § YGL (se bl.a. SOU 2016:58 Del 1 s. 149 f.).

#### *Överklagandeförbud*

Medieutredningens förslag innebär att det s.k. överklagandeförbudet i presstödsförordningen behålls i den nya regleringen. Tingsrätten ansluter sig här till den kritik som ordföranden Hans-Gunnar Axberger anförde i sin reservation till Presstödskommitténs förslag i betänkandet *Översyn av det statliga stödet till dagspressen* (SOU 2013:66 s. 443). Han framhöll bl.a. att det rörde sig om rättstillämpning som ytterst borde vara underkastad domstolskontroll.

Enligt tingsrätten framstår det här argumentet som ännu starkare i och med de nya och friare bedömningskriterier som enligt Medieutredningen ska gälla när frågan om rätt till mediestöd prövas. Vad utredningen anför på s. 376 om att en överklagandemöjlighet riskerar att flytta ansvaret från ”den sakkunniga nämnden till en domstol där juridiska överväganden skulle fälla avgörande” framstår inte som övertygande. Denna skrivning tycks inte ta hänsyn till det förhållandet att den föreslagna ordningen förutsätter att mediestödsnämndens prövning uppfyller de krav som ställs på domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen (se NJA 2002 s. 288).

I detta ärende har lagmannen Catarina Barketorp beslutat. I handläggningen har även rådmännen Peder Bjursten och Daniel Gustavsson (föredragande) deltagit.

Catarina Barketorp

Lagman

Daniel Gustavsson

Rådman