

Stockholm den 16 mars 2017

R-2016/2465

Till Kulturdepartementet

Ku2016/02492/MF

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 19 december 2016 beretts tillfälle att avge yttrande över Medieutredningens slutbetänkande En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar (SOU 2016:80).

Sammanfattning

Advokatsamfundet har ingen erinran mot utredningens förslag om införandet av ett nytt mediestöd. Advokatsamfundet delar de utgångspunkter som presenteras i betänkandet, särskilt i fråga om de mål för mediepolitiken som formulerats av utredningen:

- Att framtidens mediepolitik bör bidra till en mångfald av oberoende medier, som värnar öppenhet och saklighet och som medverkar till ett medielandskap och en demokrati med upplysning engagemang och ansvarstagande.
- Att en hälsosam demokrati förutsätter uthållig och kvalitativ nyhetsrapportering och kritisk granskning av makten samt en medie- och informationskunnig allmänhet.
- Att mediepolitiken bör främja medborgarnas tillgång till samlande arenor med allsidig tillförlitlig och aktuell information samt främja medborgarnas möjligheter att ta del av och aktivt medverka till ett tryggt offentligt samtal.

Advokatsamfundet vill särskilt framhålla vikten av att regleringen kring det nya mediestödet präglas av tydlighet och förutsebarhet.

Advokatsamfundet har vidare synpunkter på utredningens förslag vad gäller utgångspunkterna för mediestödsnämndens prövning och sammansättning samt frågan om överklagbarheten vad gäller nämndens beslut.

Mot bakgrund av de skäl utredningen anför till stöd för att nämndens beslut inte ska kunna överklagas, avstyrker Advokatsamfundet utredningens förslag i denna del.

I övrigt har Advokatsamfundet inga synpunkter på utredningens förslag eller olika bedömningar.

Nytt mediestöd i stället för nuvarande presstöd

Advokatsamfundet anser att utredningens förslag om att det befintliga presstödet ersätts av ett nytt mediestöd för allmänna nyhetsmedier är välmotiverat. Det framstår vidare som klokt att de övergripande och långsiktiga villkoren för stödet slås fast i lag, medan mer detaljstyrande bestämmelser meddelas i förordning. Utredningens förslag har som utgångspunkt att beslut om mediestöd ska fattas på rätt nivå i statsförvaltningen samt med sådan flexibilitet att besluten kan anpassas till en snabbt föränderlig mediebransch. Samtidigt har det i betänkandet betonats vikten av att det är tydligt vad stödet omfattar, vilka som kan ansöka och vad som krävs för att få stöd. Advokatsamfundet vill i detta sammanhang också särskilt framhålla att flexibiliteten i stödsystemet inte får ske på bekostnad av förutsebarhet och tydlighet för den som ansöker om mediestöd. Lagens kriterier för stöd bör därför vara så konkreta och precisa att samtliga aktörer på mediemarknaden har samma förutsättningar att förstå och använda stödsystemet. Detta innebär dock inte att samtliga aktörer på mediemarknaden ska kunna erhålla stöd. Advokatsamfundet instämmer därför i förslaget att stödsystemet innehåller trösklar som innebär att de medier som erhåller stöd i praktiken ska bidra till mångfald och yttrandefrihet. Eftersom mediestödet finansieras av skattemedel, bör det finnas en tydlig koppling mellan stödet och allmänhetens nytta av de medier som erhåller stöd.

Enligt den analys som utredningen utfört, framgår att stora etablerade medier redan nu eller inom en snar framtid kommer ha svårigheter att över huvud taget överleva utan ekonomiskt stöd. Mot denna bakgrund är det också viktigt att mediestödssystemet inte uppfattas som ett stöd endast för smala medier för särintressen som annars inte tillgodoses. Advokatsamfundet anser att mediebranschens aktörer är närmast att bedöma utredningens förslag till de kvantitativa kriterierna för stöd samt nivåerna för stödet. Advokatsamfundet vill dock framhålla vikten av att stödsystemet är förutsebart och att alla aktörer på marknaden ges samma *förutsättningar* att *förstå* kriterierna för att erhålla stöd. Den bistra framtid som utredningen förutspår illustrerar dels hur viktigt stödet kan komma att bli för aktörerna på marknaden, dels att systemet, om det *inte* fungerar väl, kan komma att snedvrída konkurrensen och påtagligt påverka medieutbudet i stort.

Osäkra kriterier som skulle kunna leda till godtyckliga beslut måste undvikas. Advokatsamfundet anser därför att kriteriet ”*hög kvalitet*” bör konkretiseras ytterligare och ges en tydligare definition. Här kan en jämförelse göras med de riktlinjer som ges i anslagsvillkoren för public service.

Advokatsamfundet har ingen erinran mot att stödet förutsätter *en ansvarig utgivare* och att medieinnehållet ska präglas av en *demokratisk värdegrund*.

Mediestödsnämndens sammansättning

Med hänsyn till de rättssäkerhetsaspekter som i sammanhanget gör sig gällande och det krav på förutsebarhet som behandlats ovan, samt den stora påverkan som mediestödet kan komma att få på mediemarknaden, är mediestödsnämndens sammansättning av avgörande

betydelse för att systemet ska fungera väl. Utredningen föreslår att nämndens ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare. Samtliga ledamöter ska enligt förslaget utses av regeringen men, med enda undantag för ordförande och vice ordförande, nomineras ledamöterna av branschens organisationer.

Advokatsamfundet instämmer i bedömningen att ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit verksamma som ordinarie domare. Advokatsamfundet ifrågasätter dock riktigheten i utredningens implicita utgångspunkt att närvaron av jurister i övrigt skulle vara negativt och innebära att beslut om mediestöd grundar sig på juridiska överväganden, snarare än bransch- och affärsekonomiska förutsättningar. Advokatsamfundet håller inte med om att det skulle föreligga en sådan risk och anser att det i stället vore lämpligt att sakkunniga jurister på området ges inflytande över nämndens beslut. Det framgår av betänkandet att nämnden ska kunna använda referensgrupper och expertis på de områden som berörs av de olika stödformerna. Detta har dock, såvitt Advokatsamfundet kan bedöma, inte kommit till uttryck på erforderligt sätt i förslaget till lag- eller förordningstext. Utredningens förslag bör därför kompletteras i detta hänseende under den fortsatta beredningen.

Enligt vad som föreslås i betänkandet ska Myndigheten för press, radio och tv handlägga ärenden om mediestöd. Förslaget, som Advokatsamfundet inte har någon erinran mot i och för sig, torde dock komma innebära att myndigheten även kommer att föredra ärenden rörande mediestöd för nämnden. Advokatsamfundet menar därför att den föreslagna regleringen bör innehålla mer detaljerade bestämmelser rörande hur Mediestädsnämnden ska vara sammansatt. Dessutom bör det av regleringen framgå att nämnden *ska* ta hjälp av expertis på området, såvida det inte är uppenbart obehövligt.

Stödsystemet aktualiserar även EU:s regler om statsstöd och övrig konkurrensrättslig reglering. Advokatsamfundet anser därför att Konkurrensverket, som besitter relevant expertis på detta område, bör företrädas av en representant i nämnden eller i en referensgrupp, samt att detta bör framgå av aktuell författning.

Av förslaget till mediestödslag framgår vidare att *en majoritet* av nämndens ledamöter ska vara nominerade av branschföreträdare. Något lägsta antal ledamöter i nämnden uppställs dock inte. Advokatsamfundet anser dock att det i lagen bör uppställas krav på ett lägsta antal ledamöter för att nämnden ska vara beslutsför.

Mediestädsnämndens beslut ska inte kunna överklagas

Enligt betänkandet vore det olämpligt att mediestädsnämndens beslut skulle kunna överklagas. Advokatsamfundet delar inte denna bedömning och anser till och med att bristen på möjlighet att överklaga mediestädsnämndens beslut kan stå i strid med Europakonventionen om mänskliga rättigheter (EMKR).

Artikel 6 i EKMR ger ingen automatisk rätt till överklagbarhet av beslut som rör civila rättigheter. Grundläggande för rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 EMKR är

emellertid rätten till prövning vid en oavhängig och opartisk domstol ("tribunal" på engelska). En sådan inrättning behöver inte utgöras av en domstol, men det är nödvändigt att ärendena beslutas på basis av rättsstatsprincipen, och att proceduren följer ett tydligt regelverk (se *Sramek v. Austria*, No. 8790/79, 1984, 7 EHRR 351, § 36). Vad gäller frågan om Mediestödsnämnden är att bedöma som oavhängig och opartisk, finns å ena sidan i förevarande situation inga uppenbara skäl att frångå den bedömning som gjordes i RÅ 2004 ref. 122 beträffande Presstödsnämnden. Å andra sidan finns i betänkandet formuleringar som ger intryck av att Mediestödsnämnden kan komma att frångå det mest grundläggande kravet på att nämndprövningen ska vara likvärdig domstol; nämligen att beslut ska fattas på basis av rättsstatsprincipen (*rule of law*). Besluten som nämnden kommer att fatta ska, som betänkandet får förstås, vara grundade på något annat än juridiska överväganden. Utredningens syfte med att besluten inte ska kunna överklagas tycks därför vara att hindra en faktisk domstolsprövning. Advokatsamfundets tolkning av betänkandet är därmed att Mediestödsnämnden inte har som uppgift att erbjuda en prövning likvärdig en domstols och att det därmed föreligger en risk för att nämnden inte uppfyller kraven på en "tribunal" i den mening som avses i artikel 6 EMKR. Denna artikel ger, som framgår ovan, ingen automatisk rätt till överklagbarhet av beslut som rör civila rättigheter. I situationer som den förevarande, där den första instansen inte uppfyller kraven på domstolsprövning, är möjligheten att överklaga beslutet emellertid ett sätt att säkerställa att kraven enligt artikel 6 efterlevs (se H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk kontext*, 5 u, Stockholm, Norstedts Juridik, 2015).

Mot bakgrund av vad som nu anförts anser Advokatsamfundet att nämndens beslut ska kunna överklagas, alternativt att nämndens sammansättning och prövning anpassas så att den erbjuder en prövning som är likvärdig domstol enligt kraven i EMKR.

Förstärkt skydd för journalister

Advokatsamfundet tillstyrker utredarens förslag att i särskild ordning utreda möjligheterna att stärka det straffrättsliga skyddet för journalister och eventuellt även för övriga demokratibärande roller. Advokatsamfundet instämmer i att det vore lämpligt att en sådan särskild utredning utgår från de slutsatser som gjordes i *Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten*, SOU 2016:7.¹

I övrigt har Advokatsamfundet inget att erinra mot förslagen eller bedömningarna i betänkandet.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 17 januari 2001 över betänkandet *Integritet och straffskydd* (SOU 2016:7), där Advokatsamfundet tillstyrkte förslagen i betänkandet.