

2014-01-16

Dnr SU FV-1.1.3-3418-13

Områdeskansliet för humaniora, juridik  
och samhällsvetenskap

### **Remiss: Översyn av det statliga stödet till dagspressen (SOU 2013:66)**

#### Sammanfattande synpunkter

Enligt förslaget ska dagens stödsystem i huvudsak fortsätta att fungera efter år 2016 som det gjort sedan det infördes. Juridiska fakultetsnämnden finner en sådan konstruktion problematisk för framtiden sett till praktiska och funktionella realiteter hos de valda stödförarna och de förändringar som mediemarknaden genomgår.

Även om grundstrukturen hos stödet bibehålls så föreslås ett avskaffande av det senare tillkomna storstadsstödet, men viss kompensation kan möjligen åstadkommas genom de generellt justerade bidragsskalorna. I praktiken synes detta innebära att alla nuvarande stödmottagare utom de två storstadstidningarna från år 2017 ska få höjda bidrag med c:a 10-25 %. Vidare föreslås att ett s.k. omställningsstöd ska införas, förbehållet tidningar som redan uppbär stöd, vilket antas stimulera utvecklingen av elektroniska publiceringstjänster och därmed ge en ”digital knuff”. Det på detta sätt utökade stödet finansieras i första hand genom att distributionsstödet tas bort och i andra hand genom sänkningen av stödet till de två storstadstidningarna.

Tidpunkten för genomförande av kommitténs förslag ligger flera år framåt i tiden, vilket medför att förutsättningar formellt kan finnas för berörda tidningsföretag att anpassa sina verksamheter efter de nya bestämmelserna (snarare således de nu gällande) om de genomförs. Häri ligger dock också ett betydande osäkerhetsmoment som genomsyrar förslaget i dess helhet, för det fall en sådan anpassning hos tidningsföretagen inte kan realiseras. Tendensen för närvarande är snarare att stödets ursprungliga målgrupp, självständiga andratidningar som utkommer dagligen eller nästan dagligen, blir allt färre, mindre och mindre frekventa. I stället går presstödet med nuvarande utformning i stigande mån till små tidningar som ges ut någon gång per vecka, en produktion av mycket skiftande kvalitet och karaktär. Som fakultetsnämnden förstår förslaget innebrä det att åtminstone 200 miljoner kronor av presstödet ska gå till denna högst begränsade del av mediemarknaden. Härtill kommer påtagliga osäkerhetsmoment vad gäller det nämnda omställningsstödet,

### **Juridiska fakulteten**

som inte i tillräcklig mån tycks stödja utgivning av god journalistik i de elektroniska nätmiljöerna, vilket ett presstödet för tiden efter 2017 rimligen måste göra på effektivt vis.

Sammantaget reser förslaget valda konstruktioner, i huvudsak den som nu tillämpas, farhågor för att huvudsyftet med presstödet, nämligen att stödja "dagspressen" vid daglig nyhetsrapportering och att befördra en oberoende och högklassig journalistik, inte alls får god funktionalitet från och med år 2017. Juridiska fakultetsnämnden förordar därför en mer genomgripande analys av presstödet i syfte att finna mer ändamålsenliga stödformer för tiden efter år 2017. Generellt sett brister förslaget också i att det inte innefattar några stödåtgärder till medier och journalistik i allmänhet, annat än rekommendationer om avskaffad reklamskatt och ändrad momsats för digitala publikationer.

Beträffande vissa sakfrågor vill Juridiska fakultetsnämnden framhålla följande.

#### Omställningsstödet

Presstödet föreslås kompletteras med ett nytt omställningsstöd som under en begränsad tid kan ges till tidningar med driftsstöd, nämligen för att stimulera utvecklingen av elektroniska publiceringstjänster. De närmare formerna för ett sådant stöd är emellertid ytterst oklara och måste uppenbarligen utredas i vidare mån än som kunnat ske inom presstödskommitténs ramar. Inte minst framstår omställningsstödet effektivitet i relation till tidningsföretagens utvecklingsbehov som otydligt. Detsamma gäller frågan om omsättningsstödet avgränsning mot det föreslagna avskaffandet av driftsstödet. Dessa förhållanden måste också prövas mot EU:s statsstödsregler. Enligt fakultetsnämnden innebär det föreslagna omställningsstödet, som är förbehållet tidningar som redan uppbär stöd, i praktiken ett för dessa tidningar ytterligare förstärkt driftsstöd.

#### Förvaltning av presstödet

För närvarande handhas presstödet av Presstödsnämnden, som är partipolitiskt sammansatt. Juridiska fakultetsnämnden finner att detta är olämpligt av en rad skäl, men särskilt mot bakgrund av de starka partipolitiska intressen som är förknippade med stödet till enskilda tidningar. Härtill kommer det för närvarande tillämpade överklagandeförbudet vilket bidrar till att rättssäkerhetsskäl illa beaktas av den nuvarande ordningen. Juridiska fakultetsnämnden förordar en utredning om möjligheterna att istället underställa Presstödsnämndens beslut gängse domstolskontroll. Det skulle medföra en klar ansvarsfördelning mellan de politiska organ som beslutar om reglerna för presstödet och tillämpningen av myndigheter och domstolar. Också detta skulle leda till bättre överensstämmelse med EU:s statsstödsregler genom klarare utvecklade bestämmelser och författningskommentarer.

Närmast till hands ligger en sammanslagning av Presstödsnämnden med Myndigheten för radio och tv i vars lokaler nämnden redan finns. Juridiska fakultetsnämnden ser inga principiella hinder mot en sådan sammanslagning. Presstödskommittén har mot en sammanslagning anfört att skillnaderna mellan pressen och en rad andra medier, å ena sidan, och de på ett helt annat sätt reglerade marksända etermedierna, å den andra, är av stor praktisk och principiell betydelse. Juridiska fakultetsnämnden kan dock inte finna att de frågor som handhas av en liten enhet som Presstödsnämnden skulle hanteras på något problematiskt vis inom en större mediemyndighet på grundval av en laggiven stadga. Inte heller skulle infogandet av Presstödsnämndens uppgifter i Myndighetens för radio och tv skapa någon enhetlig och rikstäckande mediemyndighet för övervakning av landets alla massmedier.

### Frågan om en demokratibestämmelse

I betänkandet prövar Presstödskommittén frågan om det bör införas en bestämmelse om respekt för demokratins idéer som ett villkor för presstöd. Införandet av en sådan bestämmelse avvisas av kommittén på grundval av att reglerna för presstödet fått en utformning som gör stödsystemet ideologiskt neutralt, något som sägs förhindra prövning av tidningars idémässiga och politiska tendens och deras redaktionella ställningstaganden i övrigt. Reglerna skulle därför inte kunna användas för repressiva ingrepp mot antingen enstaka artiklar eller utgivares ideologiska hållning.

Juridiska fakultetsnämnden menar dock att frågan måste ställas om det allmänna genom ekonomiskt stöd ska främja spridning av åsikter som strider mot det demokratiska samhällets grundläggande värden. Vad saken gäller är inte envars yttrandefrihet utan huruvida den som söker stöd av allmänna medel bör kunna åläggas restriktioner för att få del av stödet. Saken kan jämföras med att radio- och tv-lagen innehåller en demokratibestämmelse som innebär att ett värnande av demokratiska värden krävs vid alla former för tillståndsberoende såväl kommersiell som public servicebaserad radio och tv. Det förhållande att grundlagen får anses medge att presstödet behandlar olika tidningar olika visar att det inte finns något konstitutionellt hinder; den som inte medges presstöd är inte i grundlagens mening hindrad att utöva sin yttrandefrihet. Presstödet är inte en rättighet som har hemort i konstitutionella fri- och rättigheter utan, enligt Juridiska fakultetsnämnden, ett mediepolitiskt instrument som syftar till att stärka demokratins funktionssätt.

Slutsatsen bör bli att en stödsökande ska hålla sig inom tryck- och yttrandefrihetens gränser och respekterar det demokratiska samhällets grunder, såsom den enskilda människans frihet och värdighet samt alla människors lika värde. Juridiska fakultetsnämnden ser alltså inget hinder mot en demokratibestämmelse, vars införande Presstödskommittén alltså avvisat, utan förordar att en sådan bestämmelse införs. Fakultetsnämnden är medveten om svårigheten i att utforma dess avgränsning på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt, vilket noggrant bör övervägas i det förestående utredningsarbete med utformningen av ett adekvat presstöd som fakultetsnämnden förordar.