



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Ella Stern

EU och mediefrihetens gränser

En analys av hur mediefrihet förhåller sig till demokrati
som grundläggande värde

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Marja-Liisa Öberg

Termin: HT 2021

Innehåll

SUMMARY	4
SAMMANFATTNING	5
FÖRKORTNINGAR	6
INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Avgränsningar	9
1.4 Metod och material	9
1.5 Forskningsläge	11
1.6 Disposition	11
2 DEMOKRATI SOM GRUNDLÄGGANDE VÄRDE	12
2.1 Demokratins utveckling inom EU	12
2.2 Krav på demokrati inför inträde i EU	13
2.2.1 Köpenhamnskriterierna	13
2.2.2 Art. 49 FEU	14
2.3 Demokrati som grundläggande värde enligt art. 2 FEU	14
2.3.1 Art. 2 FEU	14
2.3.2 Innebörden av demokrati enligt art. 2 FEU	15
3 MEDIEFRIHET	16
3.1 Mediefrihet enligt EU-stadgan	16
3.2 Inskränkningar av mediefrihet inom EU	17
3.2.1 Utvecklingen i EU:s medlemsstater	17
3.2.2 Ungerns inskränkningar av mediefrihet	18
3.2.3 Polens inskränkningar av mediefrihet	20
4 MEDIEFRIHETENS KOPPLING TILL DEMOKRATI SOM GRUNDLÄGGANDE VÄRDE	22
5 ANALYS	24
6 SLUTSATSER	27

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	28
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	32

Summary

There is a global decline in democracy, a development that can be seen even in member states of the European Union. For example, countries like Hungary and Poland have made clear restrictions on media freedom. The purpose of this essay is to examine how democracy and media freedom are defined in European Union law and how they relate to each other. An analysis of whether a restriction on media freedom results in the requirement of democracy found in European Union law no longer being fulfilled will also be made.

In this essay, it is established that there is a clear connection between media freedom and democracy as a fundamental value in European Union law. However, the fact that there is no precise definition of what democracy actually means creates a possibility for member states to claim that a restriction on media freedom is made within the frames of democratic principles. Even if it is hard to say exactly what the difference is between an acceptable restriction on media freedom and a restriction that results in a state no longer being considered democratic, there are some clear requirements on media freedom that must be met by all member states. The European Union must stand for media freedom to be able to stand for democracy as a fundamental value.

Sammanfattning

Demokratin är på tillbakagång runtom i världen, även i Europeiska unionens medlemsstater. Bland annat har länder som Ungern och Polen gjort tydliga inskränkningar i mediefriheten. Syftet med denna uppsats är att undersöka hur demokrati och mediefrihet definieras i Europeiska unionens lagstiftning och hur de förhåller sig till varandra. Det görs även en analys av huruvida ett inskränkande av mediefriheten innebär att Europeiska unionens krav på demokrati inte längre uppfylls.

I uppsatsen konstateras att det föreligger ett tydligt samband mellan mediefrihet och demokrati som grundläggande värde enligt Europeiska unionen. Det faktum att det inte finns någon enhetlig definition av vad demokrati faktiskt innebär skapar dock visst utrymme för medlemsstater att hävda att en inskränkning av mediefriheten görs inom ramen för demokratiska principer. Även om det är svårt att säga precis var gränsen för en tillåten inskränkning av mediefriheten går och var ett sådant inskränkande som innebär att en medlemsstat inte längre kan anses demokratisk börjar, finns det vissa tydliga krav på mediefrihet som samtliga medlemsstater måste följa. Europeiska unionen måste stå upp för mediefrihet för att stå upp för demokrati som grundläggande värde.

Förkortningar

EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna

Inledning

1.1 Bakgrund

Det finns lika många former av demokrati som det finns demokratiska stater i världen, och demokratin fortsätter utvecklas. Europas historia av demokrati sträcker sig från antikens Grekland fram till dagens överstatliga samarbete Europeiska unionen (härefter EU).¹ EU:s rättsliga struktur grundar sig i att varje medlemsstat följer de grundläggande värderingar som EU bygger på enligt art. 2 Fördraget om Europeiska unionen (härefter FEU) – frihet, jämlikhet, demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen.² Genom att ställa krav på att samtliga medlemsstater måste uppfylla dessa kriterier har EU exporterat de värderingar och principer som ligger till grund för unionen till samtliga stater som ansökt om medlemskap.³ EU har därigenom bidragit till att sprida och bevara demokratin inom Europa.⁴

Utvecklingen har dock inte bara gått åt rätt håll och flera medlemsstater har åsidosatt de grundläggande principer som stadgas i art. 2 FEU. Under de senaste 15 åren har demokratin varit på tillbakagång i fler stater i världen än i vad den har utvecklats och bland dessa finns flera av EU:s medlemsstater, bland annat Ungern och Polen. Tillbakagången har skett genom en gradvis nedmontering av demokratiska institutioner, exempelvis oberoende domstolar, grundläggande fri- och rättigheter samt fri media.⁵

Fri media är högst aktuellt i dagens samhällsdebatt. Allmänhetens förväntningar och behov av information har starkt påverkats av den stora

¹ Council of Europe, "Democracy" <www.coe.int/en/web/compass/democracy>, besökt 2021-12-20.

² Domstolens yttrande 2/13 (plenium) den 18 december 2014, Yttrande enligt artikel 218.11 FEUF, EU:C:2014:2454, punkt 168.

³ Klamert och Kochenov (2019) s. 24.

⁴ Spieker (2019) s. 1183.

⁵ Freedom House (2021) s. 1 ff.

tillgång på fakta som föreligger idag, inte minst till följd av internet.⁶ Trots att det finns fler möjligheter att sprida information än någonsin tidigare har mediefriheten minskat runtom i världen under 2000-talet.⁷ Samtliga rättsstater har någon form av begränsning av mediefrihet och yttrandefrihet, exempelvis förbud mot förtal och hets mot folkgrupp i svensk nationell rätt, vilket anses godtagbart i ett demokratiskt samhälle.⁸ Definitionen av vad en demokratisk stat är enligt EU är dock inte helt enhetlig utan medlemsstaterna har sina egna former av demokratier. Därför är det svårt att säga exakt var gränsen för en otillåten inskränkning av mediefriheten går och var ett sådant inskränkande som innebär att en medlemsstat inte längre kan anses demokratisk börjar.⁹ Mediefriheten har inte fått lika stort utrymme i den juridiska doktrinen som exempelvis domstolars oberoende, men påverkar samtliga demokratiska institutioner. När mediefriheten inskränks i medlemsstater finns en risk att demokratins grunder undergrävs, och när inskränkningen sker stegvis är det svårt att säga när gränsen överskridits.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur mediefriheten förhåller sig till EU:s krav på att medlemsstater ska respektera det grundläggande värdet demokrati. Uppsatsen syftar till att besvara följande frågeställningar:

- Vad innebär demokrati som grundläggande värde enligt art. 2 FEU?
- Vad innebär mediefrihet enligt EU?
- Hur förhåller sig mediefrihet till demokrati som grundläggande värde? Innebär ett inskränkande av mediefriheten att demokrati som grundläggande värde enligt art. 2 FEU inte längre uppfylls?

⁶ Europaparlamentets resolution av den 21 maj 2013 om EU-stadgan: standarder för mediefrihet i EU (2011/2246(INI)), punkt H.

⁷ Freedom House (2017) s. 1.

⁸ Se exempelvis 5 kap. brottbalken (1962:700).

⁹ Burchill (2004) s. 185 f.

1.3 Avgränsningar

På grund av föreliggande ordbegränsning har vissa avgränsningar gjorts. Denna uppsats kommer fokusera på mediefrihet i förhållande till just demokrati som grundläggande värde, även om mediefriheten är av stor betydelse även för resterande grundläggande värden. Uppsatsen kommer fokusera på demokrati som grundläggande värde enligt art. 2 FEU, inte regleringen av EU:s demokratiska funktionssätt i avdelning II FEU.

I uppsatsen kommer den inskränkning av mediefrihet som skett i Ungern och Polen användas som exempel, även om en liknande utveckling skett i fler medlemsstater.¹⁰ Ungern och Polen har valts eftersom det är där inskränkning av mediefriheten varit som tydligast. Uppsatsens fokus kommer vidare vara på EU och inte behandla Förenta nationerna (FN) eller andra internationella organisationer och deras syn på demokrati och mediefrihet. Inte heller de grundläggande värden som finns i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) kommer behandlas.

1.4 Metod och material

I denna uppsats har en rättsdogmatisk metod använts, vilket innebär att det görs en tolkning av gällande rätt genom granskning av rättskällor.¹¹ Eftersom frågeställningarna kräver granskning av EU-rätt har en EU-rättslig metod använts för att beskriva och analysera gällande rätt och därigenom undersöka mediefrihetens koppling till demokrati som grundläggande värde enligt art. 2 FEU. Den EU-rättsliga metoden är en form av rättsdogmatisk metod som förklarar hur de EU-rättsliga källorna ska hanteras. EU-rätten bygger på internationell rätt, men utgör en egen rättsordning inom

¹⁰ Se bl.a. V-Dem (2020) s. 12.

¹¹ Kleineman (2013) s. 21.

folkrätten.¹² Till skillnad från den traditionella svenska rättsdogmatiken används inom EU-rätten andra källor i form av fördragstext och praxis från Europeiska unionens domstol (härefter EU-domstolen) som utvecklar gällande rätt.¹³

Då endast internationella rättskällor använts appliceras ett internationellt perspektiv på uppsatsen. FEU och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad EU-stadgan) är de källor som främst använts för att undersöka innebörden av demokrati och mediefrihet. EU-stadgan blev bindande genom Lissabonfördraget och på grundval av bland annat art. 2 FEU har EU mandat och befogenheter att se till att alla grundläggande rättigheter skyddas inom unionen.¹⁴ Därför har även EU-stadgan kunnat användas som en rättskälla, även om det framgår av dess art. 51 att den i huvudsak är tillämplig då unionsrätten tillämpas. För aktuell information om medlemsstater har information från EU:s officiella hemsidor samt sammanställningar från Utrikesdepartementet och etablerade organisationer använts. Facklitteratur om demokrati har använts för att närmare beskriva begreppet och dess innebörd och en resolution från Europaparlamentet har använts för att förklara EU:s syn på mediefrihet.

Då det saknas detaljerade beskrivningar och enhetliga definitioner av de aktuella begreppen i primärkällorna har flera subsidiära rättskällor använts. Juridisk doktrin har använts som stöd för att få en bild av hur begreppen tolkats i praktiken. Artiklar skrivna av flera olika rättsvetare har använts i ett försök att få en så bred bild som möjligt av rättsläget.

¹² Reichel (2013) s. 109.

¹³ Hettne och Eriksson (2011) s. 67.

¹⁴ Europaparlamentets resolution av den 21 maj 2013 om EU-stadgan: standarder för mediefrihet i EU (2011/2246(INI)), punkt Q.

1.5 Forskningsläge

EU, demokrati och mediefrihet behandlas relativt ofta i litteratur och artiklar. Mediefrihet har varit särskilt aktuellt under den senare tiden, både på grund av politiska strömningar i vissa medlemsstater men även på grund av inskränkningar som gjorts under Covid 19-pandemin.¹⁵ I denna uppsats har det dock gjorts ett försök att avgränsa ämnet mer än vad som vanligen görs och fokusera just på kopplingen mellan demokrati och mediefrihet enligt unionens rättsliga regleringar, och analysera den utveckling som sker i förhållande till dessa.

Majoriteten av den aktuella juridiska doktrinen är skriven på engelska och andra mer internationellt gångbara språk, men den pågående utvecklingen visar att problem kan uppstå i samtliga medlemsstater. Uppsatsen är därför skriven på svenska i ett försök att ytterligare belysa de aktuella problemen runtom i EU även i Sverige.

1.6 Disposition

I kapitel 2 kommer demokrati enligt EU behandlas. Detta görs genom en beskrivning av demokratins utveckling inom unionen, en beskrivning av de krav på demokrati som föreligger inför inträde samt en genomgång av vad demokrati som grundläggande värde innebär enligt art. 2 FEU. I kapitel 3 går det närmare in på mediefrihet. Mediefrihet enligt EU-stadgan kommer beskrivas och de inskränkningar av mediefriheten som skett i Ungern och Polen kommer användas som exempel för att närmare beskriva den pågående utvecklingen i unionen. I kapitel 4 kommer sambandet mellan demokrati som grundläggande värde enligt art. 2 FEU och mediefrihet behandlas. Uppsatsen avslutas sedan med en analys och slutsatser i kapitel 5 respektive 6.

¹⁵ Se bl.a. Freedom House (2021) s. 1.

2 Demokrati som grundläggande värde

2.1 Demokratins utveckling inom EU

Utvecklingen av överstatliga samarbeten, som EU, utgör en transformation av den politiska demokratin. Från början ansågs EU kunna utgöra ett hot mot medborgarstaternas demokratiska institutioner, men idag är unionen en huvudaktör när det gäller att garantera grundläggande rättigheter och demokrati runt om i Europa.¹⁶ EU har utvecklats från stater med olika traditioner av demokrati och var från början främst ett ekonomiskt samarbete, även om demokratins utveckling i medlemsstaterna har ansetts vara ett av unionens främsta mål från början. Vid Pariskonferensen 1972 bekräftade medlemsstaterna sitt beslut att låta samhällsutvecklingen baseras på demokrati, åsiktsfrihet, rörelsefrihet samt medborgarnas idéer och deltagande genom deras fritt valda representanter. 1978, vid Köpenhamnskonferensen, utfärdades en deklARATION om demokrati med stort fokus på kopplingen mellan demokrati och social rättvisa, men denna deklARATION antogs inte i något av fördragen.¹⁷

Maastricht-fördraget, som undertecknades 1992 och ändrades genom Amsterdamfördraget 1997, utgjorde ett viktigt steg i utvecklingen av demokratin som en grundläggande princip för medlemskap i unionen. Att unionen grundades på bl.a. demokrati och att detta var gemensamt för samtliga medlemsstater framgick av fördragets art. 6, och kan idag läsas i art. 2 FEU. Utvecklingen mot att civila och politiska rättigheter tagits upp i unionens fördrag har skett till följd av EU:s utökade makt över medlemsstaterna. Det hade varit svårt för ett överstatligt samarbete som EU att accepteras av medlemsstaternas medborgare utan att ha tagit ställning för demokratiska principer. Art. 6 om unionens grundläggande principer och

¹⁶ Spieker (2019) s. 1183.

¹⁷ Burchill (2004) s. 192 ff.

art. 7 om medlemsstaters eventuella åsidosättande av dessa principer inkluderades i Maastricht-fördraget för att före detta kommunistiska stater eventuellt skulle ansöka om medlemskap i unionen. Unionen ville säkerställa att dess grundläggande värden följdes av samtliga medlemsstater, även de post-totalitära stater som demokratiserats under 1990-talet.¹⁸

2.2 Krav på demokrati inför inträde i EU

2.2.1 Köpenhamnskriterierna

I början av 1990-talet var flera länder i Central- och Östeuropa intresserade av medlemskap i EU. Vid ett toppmöte i Köpenhamn 1993 beslutade Europeiska rådet att dessa stater fick lov att ansöka om inträde i unionen, men att det krävdes att vissa kriterier var uppfyllda. Dessa kriterier, som består av ett politiskt, ett ekonomiskt och ett administrativt krav, brukar kallas för Köpenhamnskriterierna.¹⁹ För att bli medlem i unionen krävs att staten har:

- Stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter.
- En fungerande marknadsekonomi samt kapacitet att hantera det konkurrenstryck och de marknadskrafter som råder inom EU.
- Förmåga att uppfylla de skyldigheter som följer av EU-medlemskapet, inbegripet förmågan att effektivt genomföra de regler, standarder och strategier som utgör kärnan i EU-lagstiftningen samt möjlighet att ansluta sig till den politiska, ekonomiska och monetära unionens mål.

Att staten som vill göra inträde i unionen är demokratisk är därmed ett krav för att medlemskap ska vara möjligt.

¹⁸ Burchill (2004) s. 192 ff.

¹⁹ European Council in Copenhagen, Conclusions of the presidency, SN-180/1rev 1 (1993) s. 2 ff.

2.2.2 Art. 49 FEU

Köpenhamnskriterierna måste läsas tillsammans med art. 49 FEU,²⁰ som också reglerar krav på medlemsstater innan inträde i EU. Av artikelns första mening framgår vilka stater som kan ansöka om medlemskap. Det krävs för det första att det är en europeisk stat som respekterar de grundläggande värden som framgår av art. 2 FEU, där kravet på demokrati ingår.²¹ För inträde i unionen krävs enligt samma mening även ett enhälligt beslut av Europeiska rådet efter kommissionens yttrande samt ett godkännande av Europaparlamentet.

2.3 Demokrati som grundläggande värde enligt art. 2 FEU

2.3.1 Art. 2 FEU

Köpenhamnskriterierna konstitutionaliseras i art. 2 FEU.²² I denna artikel regleras EU:s grundläggande värden. Av första meningen framgår att värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten samt respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter, ska ligga till grund för unionen. I andra meningen stadgas att dessa värden ska vara gemensamma för samtliga medlemsstater i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Art. 2 FEU kan sägas utgöra kärnan i EU:s rättsordning och av den framgår att EU inte endast är en rättsgemenskap, utan att medlemsstaterna även har gemensamma värderingar som unionsmedborgare ska kunna lita på respekteras i samtliga stater. Efterlevnad av värdena i art. 2 FEU är en förutsättning för anslutning till EU enligt art. 49 FEU, vilket utgör en förhandskontroll av huruvida en stat som ansöker om medlemskap efterlever värdena.²³

²⁰ Klamert och Kochenov (2019), s. 27 f.

²¹ Se avsnitt 2.3.1 nedan.

²² Antpöhler m.fl. (2012) s. 497.

²³ Klamert och Kochenov (2019), s. 24 ff.

Det är av avgörande betydelse att art. 2 FEU överskrider tillämpningsområdet för unionsrätten samt omfattningen av EU:s befogenheter. Detta innebär att de grundläggande värdena måste respekteras av medlemsstaterna i alla sammanhang, inte endast vid tillämpning av EU-rätt.²⁴

2.3.2 Innebörden av demokrati enligt art. 2 FEU

Det finns en klar skyldighet för europeiska stater att konstitueras som demokratier, men begreppet demokrati definieras inte i de relevanta fördragen eller överenskommelserna.²⁵ Kommissionen har definierat demokratiska friheter som att de innefattar politisk pluralism, yttrandefrihet, religionsfrihet, oberoende rättsliga och konstitutionella myndigheter, fria och rättvisa val, växling av politiska partier vid makten och erkännande av oppositionens roll.²⁶

Demokrati som grundläggande värde enligt art. 2 FEU är inte utan betydelse, trots sin vaga beskrivning. Synen på demokrati har utvecklats som ett svar på de totalitära makter som fanns i Europa under 1900-talets början och mitt.²⁷ Det finns dock ingen enhetlig europeisk modell över demokrati som samtliga medlemsstater följer.²⁸ Demokratier kan se väldigt olika ut och begreppet kan vara mer eller mindre utvidgat. Den form av demokrati som finns i EU brukar förutom folkets politiska påverkan även innefatta krav på medborgerliga fri- och rättigheter samt krav på en fungerande rättsstat.²⁹

²⁴ Klamert och Kochenov (2019), s. 25.

²⁵ Burchill (2004) s. 185 f.

²⁶ Klamert och Kochenov (2019), s. 28 ff.

²⁷ Bugaric (2014), s. 15 f.

²⁸ Müller (2013) s. 10.

²⁹ Wikforss och Wikforss (2021) s. 39.

3 Mediefrihet

3.1 Mediefrihet enligt EU-stadgan

EU-stadgan var den första internationella handling där det uttryckligen fastslogs att mediefrihet ska respekteras.³⁰ Av art. 11.1 i EU-stadgan framgår att alla har rätt till yttrandefrihet, vilket innebär en rätt till åsiktsfrihet och rätt att fritt ta emot och sprida information och tankar utan inblandning från offentliga myndigheter. I art. 11.2 stadgas att mediernas frihet och mångfald ska respekteras. Europaparlamentet har uttalat att mediefrihet är nödvändigt för att medborgarnas grundläggande rätt till yttrandefrihet ska kunna åtnjutas till fullo, vilket innebär att yttrandefrihet innefattar att mediefrihet ska respekteras.³¹ Yttrandefrihet kan inte åtnjutas om inte fria media upplyser medborgare om samhället och opartiskt rapporterar om händelser och beslut som kan påverka den allmänna opinionen.³²

Artikelns punkt två om mediefrihet är bland annat baserad på EU-domstolens rättspraxis för television, särskilt mål C-288/89 Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda m.fl. mot Commissariaat voor de Media.³³ I målet, som handlade om villkor för återutsändning av reklamslag som ingår i radio- och TV-program som sänds från andra medlemsstater, hade den nederländska regeringen gjort inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster. Det förelåg nationell nederländsk reglering som fastställde villkoren för kabelnätföretag som sände radio- och TV-program från andra medlemsstater och innehöll reklamslag särskilt

³⁰ Europaparlamentets resolution av den 21 maj 2013 om EU-stadgan: standarder för mediefrihet i EU (2011/2246(INI)), punkt Q.

³¹ Ibid. punkt E.

³² Ibid. punkt F.

³³ European Union Agency for Fundamental Rights, ”EU Charter of Fundamental Rights, Artikel 11 – Yttrandefrihet och informationsfrihet” <fra.europa.eu/sv/eu-charter/article/11-yttrandefrihet-och-informationsfrihet?page=2#explanations>, besökt 2021-11-15.

riktade till den nederländska allmänheten. Flera kabelnätsföretag ålades böter för att ha sänt program med reklam som inte uppfyllde kraven i de aktuella reglerna. Dessa kabelnätsföretag ansåg därför att Nederländerna gjort otillåtna begränsningar av friheten att tillhandahålla tjänster.³⁴

Den nederländska regeringen gjorde gällande att inskränkningarna gjorts för att säkerställa yttrandefriheten för de olika sociala, kulturella, religiösa och filosofiska åsikter som förekom hos landets medborgare. Om annonsörer fick för mycket inflytande över programinnehållet ansåg Nederländerna att yttrandefriheten kunde komma att äventyras. I detta mål uttalade EU-domstolen att politik som syftar till att bibehålla mediernas mångfald har samband med yttrandefrihet. De inskränkningarna som Nederländerna hade gjort i det aktuella fallet ansågs inte berättigade, men liknande inskränkningsåtgärder skulle enligt EU-domstolen kunna anses berättigade för att säkerställa yttrandefriheten. Detta uttalande har legat till grund för utformandet av art. 11 EU-stadgan och mediefrihetens koppling till yttrandefrihet.³⁵

3.2 Inskränkningar av mediefrihet inom EU

3.2.1 Utvecklingen i EU:s medlemsstater

I flera europeiska länder har en utveckling mot bristande pluralism skett till följd av mediekoncentration, politiskt inflytande på public service och privata sändningar samt oproportionerliga sanktioner mot journalister.³⁶ Medlemsstater begränsar mediefriheten genom ekonomiska medel och

³⁴ C-288/89 *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda m.fl. mot Commissariaat voor de Media*, EU:C:1991:323.

³⁵ C-288/89 *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda m.fl. mot Commissariaat voor de Media*, EU:C:1991:323.

³⁶ Antpöhler m.fl. (2012) s. 491.

utövar direkt kontroll över offentliga medier för att påverka redaktionella beslut och därigenom säkerställa lojalitet till regeringen.³⁷

Covid 19-pandemin har gjort att försämringen av mediefriheten inom unionen skett snabbare än tidigare. Pandemin har använts som ursäkt för att hindra journalister från att utföra sitt arbete ordentligt och ta del av information.³⁸ EU-parlamentet har riktat kritik mot att myndigheter i vissa medlemsstater försökt tysta och påverka oberoende medier och undergräva mångfalden. De har bland annat uppmärksammat att public service i vissa medlemsländer används för regeringsvänlig propaganda.³⁹ Bland annat Ungern och Polen har attackerat självständiga domstolar, frivilligorganisationer och fri media.⁴⁰

3.2.2 Ungerns inskränkningar av mediefrihet

Ungern är enligt dess författning en parlamentarisk demokrati med regelbundna val, men demokratins utveckling och upprätthållandet av demokratiska värden i landet är oroande. Sedan 2010 har Ungerns demokrati förändrats i grunden. Det nationalkonservativa partiet Fidesz och premiärminister Viktor Orbán tog visserligen makten genom fria val, men valobservatörer har fastslagit att valet trots att det var fritt inte var rättvist. Oppositionen fick knappt medieutrymme och den media som visades var vinklad.⁴¹

³⁷ Europaparlamentets resolution av den 21 maj 2013 om EU-stadgan: standarder för mediefrihet i EU (2011/2246(INI)), punkt C.

³⁸ Reporters Without Borders, "2021 World Press Freedom Index: Journalism, the vaccine against disinformation, blocked in more than 130 countries" <rsf.org/en/2021-world-press-freedom-index-journalism-vaccine-against-disinformation-blocked-more-130-countries>, besökt 2021-12-08.

³⁹ Europaparlamentet, "Mediefriheten: Parlamentet varnar för försök att tysta kritiker och undergräva mångfalden" <www.europarl.europa.eu/news/sv/press-room/20211201PR92117/mediefriheten-parlamentet-varnar-for-forsok-att-tysta-kritiker>, besökt 2021-12-06.

⁴⁰ Spieker (2019) s. 1182 f.

⁴¹ Utrikesdepartementets rapport om Ungern (2021), s. 1.

Ungerns författning garanterar yttrandefrihet, pressfrihet och mediers mångfald,⁴² men 2010 införde Orbán och Fidesz medielagar som inskränkte mediefriheten avsevärt. Landets mediestruktur har sedan dess omorganiserats och idag är public service till stor del statskontrollerad.⁴³ Omorganiseringen har resulterat i en självcensurerande, partisk och centraliserad media. Regeringsvänliga medieföretag vars nyhetssändningar lyfter fram regeringens prestationer och utelämnar all kritik mot dess politik får sändningstid.⁴⁴ Mediepluralismen har minskat och nästan samtliga kommersiella medier i Ungern har köpts upp av affärsmän med tydliga kopplingar till landets regering. Dessa affärsmän har sedan antingen ändrat den redaktionella inriktningen till att passa regeringens narrativ eller drivit igenom nedläggningar.⁴⁵

Det finns även flera fall av korruption inom medieområdet. 2018 skänkte 476 medieföretag sina innehav till en stiftelse vid namn Central European Press and Media Foundation. Samtliga medieföretag var regeringsvänliga och inverkan på ägarkoncentrationen var uppenbar, men stiftelsen undgick kontroll från ungerska konkurrensmyndigheten genom att regeringen beskrev den som att vara av strategiskt nationellt intresse. Mediarådet, som hanterar upphandlingar, tilldelning av licenser och tillämpning av regler på medieområdet, fick nya medlemmar 2019 och dessa hade samtliga nominerats av regeringspartiet. Journalister har även allt svårare att få tag på allmänna handlingar samt komma i kontakt med regerings- och myndighetsföreträdare.⁴⁶

2020 antog Ungerns regering en nödlag i syfte att hindra spridning av falsk information om Covid 19-pandemin. Lagen kan medföra fängelse för den som i sin informationsspridning anses störa regeringens arbete mot viruset. Denna lag finns nu inkorporerad i brottsbalken och gäller automatiskt vid

⁴² Utrikesdepartementets rapport om Ungern (2021), s. 10.

⁴³ V-Dem (2020) s. 16.

⁴⁴ Bíró-Nagy (2017) s. 38

⁴⁵ Utrikesdepartementets rapport om Ungern (2021), s. 10.

⁴⁶ Ibid. s. 10.

nödlägen eller undantagstillstånd. EU-kommissionen har kritiserat lagen för den effekt den kan komma att ha på yttrandefriheten.⁴⁷

3.2.3 Polens inskränkningar av mediefrihet

Polen är en parlamentarisk demokrati vars statsskick vilar på principen om fria och demokratiska val,⁴⁸ men landet har inspirerats av grannlandet Ungern och den antidemokratiska utveckling som skett där sedan 2010.⁴⁹ Bland annat har mediefriheten inskränkts, främst genom införandet av nya polska medielagar 2016.⁵⁰ Dessa lagar har givit regeringen möjlighet att tillsätta chefer för statliga medieföretag, vilket resulterat i att nyhetsrapporteringen främst gynnat regeringspartiet Lag och Rättvisa.⁵¹ Regeringen har även minskat möjligheten för privata medieföretag att kritisera partiets agerande i syfte att rubba den kontroll och maktindelning som garanterar Polens demokrati. EU har uttryckt oro för den utveckling som skett i Polen och de förändringar Lag och Rättvisa gjort med public service, men har haft svårt att påverka regeringens politik.⁵²

Till skillnad från i Ungern finns i Polen fortfarande en pluralistisk privat media där staten kan kritiseras.⁵³ I februari 2021 införde dock regeringen en ny reklamskatt, vilket inneburit att det blivit avsevärt svårare för oberoende medier att överleva till följd av ökade kostnader.⁵⁴ Polska underhuset röstade i december 2021 igenom en hårt kritiserad medielag som skulle innebära ett förbud mot att TV-kanaler majoritetägs av företag utanför EU. I praktiken skulle detta resultera i att landets största nyhetskanal, privatägda TVN24, skulle behöva upphöra med sin sändning i Polen eftersom TV-bolaget ägs av amerikanska Discovery. Lag och Rättvisa motiverade lagen

⁴⁷ Utrikesdepartementets rapport om Ungern (2021), s. 11.

⁴⁸ Utrikesdepartementets rapport om Polen (2021), s. 1 ff.

⁴⁹ Freedom House (2017) s. 1.

⁵⁰ V-Dem (2020) s. 17.

⁵¹ Utrikesdepartementets rapport om Polen (2021), s. 7.

⁵² Freedom House (2017) s. 2.

⁵³ Ibid. s. 2.

⁵⁴ Wikforss och Wikforss (2021) s. 80.

med att utländska mediegrupper haft för mycket makt i Polen. Polens president använde dock sitt veto för att stoppa lagen, vilket välkomnades av EU-kommissionen.⁵⁵

⁵⁵ Zalan, "Poland's Duda vetoes media bill after US criticism" <euobserver.com/democracy/153945>, besökt 2021-12-28.

4 Mediefrihetens koppling till demokrati som grundläggande värde

Mediefriheten är en av de fundamentala pelarna i ett demokratiskt samhälle.⁵⁶ Medierna ska stärka insyn och demokratisk ansvarsskyldighet, fungera som offentliga samhällsbevakare samt informera och ge egenmakt åt medborgarna genom att ge dem förståelse för det politiska landskapet. De ska även främja deltagandet i demokratiska institutioner då det krävs viss sakpolitisk kunskap för att kunna delta i exempelvis allmänna val. Eftersom samtliga medborgare i ett land omöjligt kan hålla all fakta om samhället i huvudet är ett fungerande mediesystem av största vikt – all relevant information finns tillgänglig för varje medborgare som vill ta del av den, exempelvis genom massmedier.⁵⁷

I målet C-203/15 *Tele2 Sverige AB mot Post- och telestyrelsen* uttalade EU-domstolen sig om yttrandefrihetens koppling till demokrati. Den europeiska synen på mediefrihet som en del av yttrandefriheten gör detta uttalande högst relevant för sambandet mellan mediefrihet och demokrati.⁵⁸ Målet rörde behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation. EU-domstolen uttalade i domen att yttrandefrihet är särskilt viktigt i alla demokratiska samhällen och att det utgör ett av de grundläggande värden unionen enligt art. 2 FEU grundas på. Yttrandefrihet som grundläggande rättighet enligt art. 11 EU-stadgan är en av grundvalarna för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle. EU-domstolen har med andra ord slagit fast att det föreligger ett samband mellan yttrandefrihet enligt art. 11 EU-stadgan och demokrati som grundläggande värde enligt art. 2 FEU.⁵⁹

⁵⁶ C-380/03 *Germany v. Parliament and Council*, EU:C:2006:772, punkt 154.

⁵⁷ Wikforss och Wikforss (2021) s. 46.

⁵⁸ Se avsnitt 3.1 ovan.

⁵⁹ C-203/15 *Tele2 Sverige AB mot Post- och telestyrelsen*, EU:C:2016:970, punkt 93.

Mediefriheten utgör en stor del av rätten till yttrande- och informationsfrihet och är mycket viktigt för EU:s och medlemsstaternas demokratiska funktionssätt.⁶⁰ Eftersom mediefrihet är ett av de kriterier som enligt Köpenhamnskriterierna ska uppfyllas innan medlemskap i unionen och en av de principer EU främjar i sin utrikespolitik är det viktigt att medlemsstaterna föregår med gott exempel.⁶¹ Europaparlamentet har även uttalat att mediefrihet utgör en hörnsten för de värden fördragen vilar på, däribland demokrati.⁶² Bestående respekt för mediernas frihet och mångfald krävs för att unionens integrationsprocess i enlighet med värdena i fördragen, däribland demokrati, ska kunna upprätthållas. Det krävs att medborgarna deltar i den offentliga debatten för att ett välfungerande demokratiskt system ska kunna föreligga.⁶³

Fri media kan både informera medborgare om deras ledares framgångar och misslyckanden samt sprida medborgarnas önskemål och behov till staten. När mediefriheten inskränks försvinner plattformen för detta utbyte vilket resulterar i att både landets befolkning och dess ledare får svårare att fatta de beslut som är bäst för landet.⁶⁴ Mediefrihet bidrar även till att upprätthålla transparens och informerar medborgarna om regeringens verksamhet.⁶⁵ Så länge pluralism och fri media föreligger är det svårt för en ledare att underminera integriteten av nationella val, men när media kontrolleras av staten är det lättare att komma undan med detta.⁶⁶ När människor inte har tillgång till information om samhället blir det svårare för dem att påverka politiken och hålla makthavare ansvariga, vilket resulterar i att det demokratiska systemet fungerar sämre.⁶⁷

⁶⁰ Europaparlamentets resolution av den 21 maj 2013 om EU-stadgan: standarder för mediefrihet i EU (2011/2246(INI)), punkt A.

⁶¹ Ibid. punkt M.

⁶² Ibid. punkt C.

⁶³ Ibid. punkt I.

⁶⁴ Freedom House, "Media Freedom" <freedomhouse.org/issues/media-freedom>, besökt 2021-12-08.

⁶⁵ Europaparlamentets resolution av den 21 maj 2013 om EU-stadgan: standarder för mediefrihet i EU (2011/2246(INI)), punkt A.

⁶⁶ V-Dem (2020) s. 17.

⁶⁷ Wikforss och Wikforss (2021) s. 48.

5 Analys

När EU utökades och blev större blev även kravet på ställningstagande för demokratiska principer och rättigheter större. Det var av största vikt att unionen spred demokratiska värden till de länder som tidigare inte varit demokratiska men som nu ansökte om medlemskap i unionen, samtidigt som det till följd av de tidigare medlemsstaternas olika former av demokratiska system inte gjordes en enhetlig definition av demokratibegreppet. Att enas kring en enda definition av demokrati som gäller för samtliga medlemsstater skulle sannolikt vara omöjligt med tanke på medlemsstaternas något skilda syn på vad demokrati faktiskt innebär. Samtidigt skapas en tvetydighet när EU ska framhäva och sprida demokrati som grundläggande värde, men samtidigt inte har något svar på exakt vad värdet innebär. Köpenhamnskriterierna, art. 49 FEU och art. 2 FEU visar tillsammans på ett tydligt krav på att medlemsstater ska vara demokratiska, men avsaknaden av en definition skapar visst utrymme för tolkning. Medlemsstater kan hävda att de uppfyller demokrati som grundläggande värde enligt art. 2 FEU samtidigt som inskränkningar i medborgarnas rättigheter görs. Det har skapats en möjlighet för medlemsstaterna att göra en vinklad tolkning av vad värdet demokrati innebär enligt art. 2 FEU och undgå sanktioner genom att hävda att de uppfyller sin egen form av demokrati.

Det går dock att slå fast att EU:s syn på demokrati är något utvidgad och innefattar krav på vissa rättigheter. Medlemsstater hade inte kunnat göra vilka inskränkningar som helst och fortfarande med rätta hävda att art. 2 FEU följs. Denna uppsats har visat att EU:s ståndpunkt är att mediefrihet krävs för yttrandefrihet, och att yttrandefrihet i sin tur krävs för en välfungerande demokrati. Även att EU reagerat på den utveckling som skett i Ungern och Polen tyder på att mediefrihet är en sådan rättighet som krävs för att ett land ska vara demokratiskt. Beroende på hur EU agerar mot medlemsstater som gjort dessa inskränkningar i mediefriheten visas det hur

tydlig ståndpunkt för demokrati EU tänker ta. EU:s syn på sambandet mellan demokrati och mediefrihet har ingen betydelse om inte unionen agerar i praktiken och står upp för demokrati som grundläggande värde i de medlemsstater där det verkligen behövs.

Det är något enklare att avgöra vad som krävs för att mediefrihet ska föreligga. Det står klart att det enligt unionen föreligger ett samband mellan yttrandefrihet och mediefrihet – för att yttrandefrihet ska föreligga måste mediefriheten respekteras. Begreppet ”respekteras”, som används i EU-stadgan, lämnar dock även det visst utrymme för tolkning. När det saknas ramar och kriterier för vad demokrati innebär kan medlemsstaterna argumentera för att inskränkningarna av mediefrihet görs inom ramarna för demokratin. Även i detta fall tyder dock EU:s reaktioner på utvecklingen i Ungern och Polen att mediefriheten inte kan anses respekteras när staten erhåller alltför mycket makt över medierna. Det måste anses mycket svårt att argumentera för att en statligt kontrollerad media innebär ett respekterande av mediefrihet, men inskränkning av mediefriheten kan ske på flera olika sätt – vissa tydligare än andra.

Trots avsaknad av tydliga definitioner är det svårt att argumentera för att demokrati som grundläggande värde enligt art. 2 FEU kan upprätthållas utan mediefrihet. För medlemskap i EU krävs institutioner som garanterar demokrati och att staten respekterar demokrati som grundläggande värde. Kommissionen har uttalat att yttrandefrihet samt fria och rättvisa val är exempel på sådant som krävs för att demokrati enligt art. 2 FEU ska kunna anses respekteras. Mediefrihet är en del av yttrandefriheten och utvecklingen i Ungern visar att mediefrihet även krävs för fria och rättvisa val. En stat kan med andra ord inte hävda att den respekterar demokrati som grundläggande värde enligt art. 2 FEU och samtidigt göra inskränkningar i mediefriheten.

Inskränkande av mediefrihet är ett tydligt steg i en antidemokratisk process och de förödande konsekvenser inskränkning kan ha har redan kunnat

beskådas främst i Ungern, men även Polen. I både Ungern och Polen har utvecklingen mot en allt mer kontrollerad media skett stegvis. I båda medlemsstaterna har nya medielagar införts, i Ungern har omorganisering och minskad pluralism förelegat och i Polen har det skett ekonomiska påtryckningar. Det går inte att säga precis var gränsen mellan fri och kontrollerad media går, men det är tydligt att inskränkningar kan ske i många olika former och att dessa tillsammans eller var för sig kan ha förödande följder för demokratin i en medlemsstat. Både undanhållande av information och vinklad information påverkar människors möjligheter att ta välgrundade beslut.

6 Slutsatser

Inskränkande av mediefrihet är en del av en allt större pågående process för att nedmontera demokratiska institutioner runtom i EU. Medlemsstaternas demokratier skulle påverkas starkt om unionsmedborgarna inte fick uttrycka sina åsikter fritt eller fick information från fri media. Att hindra den pågående utvecklingen är därför av stor vikt för att försvara demokratin inom EU och bevara den långvariga traditionen av demokrati i hela Europa.

Mediefrihet krävs för efterlevnad av demokrati som grundläggande värde enligt art. 2 FEU, men mediefriheten påverkar även efterlevnaden av resterande grundläggande värden i artikeln. Mediefriheten är därför av största vikt för kärnan i EU:s rättsordning. Slutsatsen av denna uppsats är att det finns EU-rättsliga regleringar av demokrati och mediefrihetens roll i ett demokratiskt samhälle, men om unionen inte står upp för demokrati och mediefrihet i medlemsstaterna när det gäller blir ställningstaganden snabbt tomma löften. Passivitet från EU:s sida skulle även öppna upp möjligheter för medlemsstater att tänja på andra grundläggande värden, en utveckling som skulle kunna ha förödande konsekvenser för unionen som helhet.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

EU-dokument

Domstolens yttrande 2/13 (plenum) den 18 december 2014, Yttrande enligt artikel 218.11 FEUF, EU:C:2014:2454, tillgänglig: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A62013CV0002&qid=1640810891081>>

Europaparlamentets resolution av den 21 maj 2013 om EU-stadgan: standarder för mediefrihet i EU (2011/2246(INI)), tillgänglig: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0203_SV.html>

European Council in Copenhagen, Conclusions of the presidency, SN-180/1rev 1, 1993, tillgänglig: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>>

Rapporter

Freedom House (2017). *Pluralism Under Attack: The Assault on Press Freedom in Poland*. <www.freedomhouse.org/sites/default/files/FH_Poland_Report_Final_2017.pdf>

Freedom House (2021). *Freedom in the World 2021: Democracy under Siege*. <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf>

Utrikesdepartementet (2021). *Polen – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 31 december 2020*. <www.regeringen.se/49d8ef/contentassets/8a4dc5e987104fe6bbe6783fe907>

[dd77/polen--manskliga-rattigheter-demokrati-och-rattsstatens-principer-2020.pdf](#)>

Utrikesdepartementet (2021). *Ungern – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 31 december 2020.*

<www.regeringen.se/49d94f/contentassets/e17fc15ebd5d42f8923c1630e54f0d09/ungern--manskliga-rattigheter-demokrati-och-rattsstatens-principer-2020.pdf>

V-Dem (2020). *Autocratization Surges – Resistance Grows, Democracy*

Report 2020. <https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2020.pdf>

Elektroniska källor

Council of Europe, “Democracy”

<www.coe.int/en/web/compass/democracy>, besökt 2021-12-20.

Europaparlamentet, ”Mediefriheten: Parlamentet varnar för försök att tysta kritiker och undergräva mångfalden”

<www.europarl.europa.eu/news/sv/press-room/20201120IPR92117/mediefriheten-parlamentet-varnar-for-forsok-att-tysta-kritiker>, besökt 2021-12-06.

European Union Agency for Fundamental Rights, ”EU Charter of Fundamental Rights, Artikel 11 – Yttrandefrihet och informationsfrihet”

<fra.europa.eu/sv/eu-charter/article/11-yttrandefrihet-och-informationsfrihet?page=2#explanations>, besökt 2021-11-15.

Freedom House, “Media Freedom” <freedomhouse.org/issues/media-freedom>, besökt 2021-12-08.

Reporters Without Borders, “2021 World Press Freedom Index: Journalism, the vaccine against disinformation, blocked in more than 130 countries”

rsf.org/en/2021-world-press-freedom-index-journalism-vaccine-against-disinformation-blocked-more-130-countries>, besökt 2021-12-08.

Zalan, Eszter (2021-12-28), "Poland's Duda vetoes media bill after US criticism" <euobserver.com/democracy/153945>, besökt 2021-12-28.

Litteratur

Antpöhler, Carlino och Dickschen, Johanna och Hentrei, Simon och Kottmann, Matthias och Smrkolj, Maja och von Bogdany, Armin (2012), 'Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States'. *Common Market Law Review*, vol. 49 nr. 2, s. 489-519.

Bíró-Nagy, András (2017). 'Illiberal Democracy in Hungary: The Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State', i: Morillas, Pol (red.), *Illiberal Democracies in the EU: the Visegrad Group and the Risk of Disintegration*, CIDOB s. 31-44.

Bugaric, Bojan (2014), 'Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge'. *LEQS Paper* nr. 79.

Burchill, Richard (2004), 'The EU and European Democracy – Social Democracy or Democracy with a Social Dimension?'. *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, vol. 17 nr. 1, s. 185-207.

Hettne, Jörgen och Otken Eriksson, Ida (2011), *EU-rättslig metod*. 2 uppl., Nordstedts Juridik.

Klamert, Marcus och Kochenov, Dimitry (2019), 'Article 2 TEU', i: Kellerbauer, Manuel m.fl. (red), *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Oxford University Press s. 22-30.

Kleineman, Jan (2013), 'Rättsdogmatisk metod', i: Korling, Fredric och Zamboni, Mauro, *Juridisk metodlära*. 1 uppl., Studentlitteratur AB s. 21-45.

Müller, Jan-Werner (2013), 'Safeguarding Democracy inside the EU: Brussels and the Future of Liberal Order'. *Transatlantic Academy Paper Series*, nr. 3.

Reichel, Jane (2013), 'EU-rättslig metod', i: Korling, Fredric och Zamboni, Mauro, *Juridisk metodlära*. Studentlitteratur AB s. 109-140.

Spieker, Luke Dimitrios (2019), 'Breathing Life into the Union's Common Values: On the Judicial Application of art. 2 TEU in the EU Value Crisis'. *German Law Journal*, vol. 20 nr. 8, s. 1182–1213.

Wikforss, Åsa och Wikforss, Mårten (2021), *Därför demokrati: Om kunskapen och folkstyret*. Fri tanke.

Rättsfallsförteckning

EU-domstolen

C-203/15 Tele2 Sverige AB mot Post- och telestyrelsen, EU:C:2016:970.

*C-288/89 Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda m.fl. mot
Commissariaat voor de Media*, EU:C:1991:323.

C-380/03 Germany v. Parliament and Council, EU:C:2006:772.