



Institutionen för journalistik, medier och kommunikation
Jesper Strömbäck
Ingela Wadbring

YTTRANDE

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm
Ku-remissvar@regeringskansliet.se

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

Institutionen för journalistik, medier och kommunikation (JMG) och Nordicom har fått i uppdrag att för Göteborgs universitets räkning yttra sig om slutbetänkandet från Medieutredningen (SOU 2016:80) *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar*. I remissinbjudan angavs att regeringen vill ha synpunkter på förslagen i kapitel 7 och materialet i betänkandet som ligger till grund för dessa förslag. Vi har därför valt att koncentrera oss på dessa punkter, och i stort att inte kommentera andra delar. Det betyder varken att vi delar eller tar avstånd från andra delar, utan bara att vi valt att koncentrera oss till de delar där våra synpunkter särskilt har efterfrågats.

Utgångspunkter

Utgångspunkten för medieutredningen ska, enligt direktiven (2015:26) vara ett demokratiperspektiv. Direktiven tydliggjorde detta genom att slå fast att "En utgångspunkt för analysen ska vara de demokratiska utmaningar som följer av medieutvecklingen och den förändrade medieanvändningen. Allmänhetens behov av allsidig information och individens möjlighet att vara demokratiskt delaktig oberoende av bostadsort ska stå i fokus".

Låt oss börja med att konstatera att vi till fullo delar uppfattningen att frågan om medierna är en demokratifråga och att utgångspunkten för mediepolitiken ska vara demokratin. Ur det perspektivet är mediernas viktigaste funktioner att tillhandahålla sådan information som människor behöver för att fritt och självständigt kunna ta ställning i samhällsfrågor samt att granska makthavare. Genom att tillhandahålla denna typ av information och att granska makthavare bidrar medierna till det som inom demokratiteorin brukar benämnas "upplyst förståelse". Mediernas funktioner ur

ett demokratiskt perspektiv är därmed intimt förknippat med den demokratiska normen att människor bör vara välinformerade om politik och samhälle och att det inte bör finnas för stora ojämlikheter vad gäller kunskaper om politik och samhälle.

Av detta följer att alla medier och allt medieinnehåll inte är likvärdigt. Vad som i första hand har betydelse ur ett demokratiskt perspektiv är medier som producerar och tillhandahåller, av olika särintressen och maktcentra, oberoende journalistik.

Samtidigt som vi instämmer i att utgångspunkten ska vara ett demokratiperspektiv är det vår uppfattning att Medieutredningens analys av vad detta innebär är för grund. Ett exempel på detta handlar om vilken typ av information människor behöver. Det är inte liktydigt med vilken information människor de facto efterfrågar. Ändå likställs ofta ett demokratiperspektiv med ett medborgarperspektiv i Medieutredningen. Framhävandet av det Medieutredningen kallar ”medieborgare” och av medborgarjournalistik menar vi också präglas av en allt för romantiserad bild av medborgarna och deras förmågor och viljor att tillhandahålla den typ av medieinnehåll som är central ur ett demokratiskt perspektiv. Med detta vill vi ha sagt att en mer grundläggande och djupare analys av demokratin och mediernas demokratiska funktioner hade varit önskvärd.

Mot den här bakgrunden kommer vi nedan att lämna våra synpunkter på de konkreta förslag som lämnas i betänkandets kapitel 7.

Förslag 7.1 Presstödet ersätts

Att presstödet föreslås ersättas med ett mediestöd, och att delar av regleringen ska vara relativt flexibel, är något vi stödjer. Med tanke på medielandskapets omvandling under de senaste decennierna är det mycket rimligt att stödet inte ska fokusera på *press*, utan istället fokusera medier i en bredare bemärkelse.

Förslag 7.2 Mediestödslagens innehåll

Förslaget om mediestödslagens innehåll består av flera olika delar. Förslaget täcker vem som ska kunna få stöd, vad som ska krävas av medierna, syftet med stödet samt hur stödet ska prövas. Vi har valt att ge synpunkter på respektive stycke nedan.

1. Att innehålls- och spridningsform inte ska spela någon roll för möjligheterna att få stöd är ett rimligt förhållningssätt som vi stödjer. Det är bra att papperstidningen inte längre anses vara en förlaga för vem som ska kunna få stöd. För att ett nytt mediestöd ska vara relevant menar vi att denna förändring jämfört med det nuvarande presstödet är nödvändig.
2. Vi stödjer också förslaget att det redaktionella innehållet ska vara allsidigt och av betydelse för demokratiska processer. Medieinnehåll som inte faller in under en sådan övergripande definition av betydelsefullt innehåll är inte värt

att stödja. Däremot ser vi inget behov av att poängtera att granskningen ska vara ”kritisk”. En sådan formulering har snarast en slagordsmässig karaktär. Det är också tveksamt vad som avses med ”demokratiskt *grundläggande*”. Vi föreslår därför att följande definition ersätter den som återfinns i betänkandet: ”Med allmänna nyhetsmedier ska avses medier som har ett redaktionellt innehåll bestående av regelbunden allsidig nyhetsbevakning och granskning av för demokratin relevanta processer och skeenden”.

3. Att public service-medier inte ska kunna söka mediestöd är mycket rimligt, och således ett förslag vi stödjer. Vi är däremot tveksamma till de stödformer som föreslås. Två av de stödformerna som anges – produktionsstöd, distributionsstöd – bedömer vi som rimliga. Innovations- och utvecklingsstöd är vi däremot mer tveksamma till. Vi motiverar detta under punkt 7.3.7 nedan. Vad som möjligen förvånar är avsaknaden av förslag för etableringsstöd, eftersom det uttrycks en önskan i utredningen att underlätta för medier att etablera sig i underbevakade områden.
4. Fjärde stycket tar upp syftet med mediestödet. Här menar vi att skrivningen är för detaljerad, och föreslår således en förändring. Att stödet ska främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling är utmärkt. Däremot vänder vi oss mot att det i syftet ingår att allmänheten själva ska kunna medverka. Till att börja med anser vi att det är ett onödigt krav att ställa. Den mångfald av perspektiv som finns i en bred samhällsdebatt – inte minst online – finns också utan ett mediestöd. Till det kommer att det kan finnas en motsättning mellan målet att stödja en oberoende *nyhetsförmedling* och att allmänheten själva ska kunna medverka. Det bör därför inte vara ett krav för att syftet med mediestödet ska anses vara uppfyllt. Vi föreslår därför att följande formulering ersätter den som återfinns i betänkandet: ”Syftet med mediestödet ska vara att stärka demokratin i Sverige genom att, via allmänna nyhetsmedier, främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling”.
5. Det femte stycket tar upp frågan mediestödsnämnden. Eftersom dess sammansättning diskuteras närmare i förslag 7.4 ger vi vår syn på förslaget där.

Förslag 7.3.1 Trösklar för inträde i stödsystemet

Förslaget som rör trösklar för inträde i stödsystemet skiljer sig relativt mycket från tidigare presstödsregler. Det är ett omfattande förslag med flera ingredienser. Vi bedömer att flera av förslagen är bra, eftersom ett nytt sätt att bedöma exempelvis användarförankring är nödvändigt i en digital värld. Andra delar är vi mer tveksamma till. Som ovan går vi igenom respektive stycke eller punkt var för sig.

1. Att mediestöd endast ska kunna lämnas till allmänna nyhetsmedier som präglas av principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet

och värdighet framstår initialt som sympatiskt. Vid närmare eftertanke ställer vi oss emellertid tveksamma till förslaget, av flera skäl.

För det första finns det annan lagstiftning att använda om innehållet i enskilda medier – vare sig de får mediestöd eller inte – går över gränser för vad som är acceptabelt ifråga om människors lika värde. Dessa möjligheter bör användas istället för att bygga in kravet i mediestödet.

Det finns dessutom i förslag 7.2 en skrivning om att syftet med mediestödet ska vara att stärka demokratin. Det är en skrivning som går att använda om innehållet i ett sökande nyhetsmedium uppenbart inte ligger i linje med det syftet och definitionen av vad som anses vara allmänna nyhetsmedier.

Ett tredje sakförhållande som talar emot förslaget är att det är mycket svårt att dra gränser för när ett innehåll präglas av människors lika värde och när det inte gör det. Det gäller kanske i än högre utsträckning för resten av skrivningen: den enskilda människans frihet och värdighet. Detta är en både pragmatisk och principiell invändning från vår sida. Som Medieutredningen själv konstaterar (sidan 317) är det ”I ett väl fungerande bidragssystem [...] tydligt vad som ska stödjas, vilka som kan ansöka och vad som krävs för att få stöd”.

Ett fjärde argument är att det i punkt sex i detta förslag anges att nyhetsmediet ska ha en ansvarig utgivare för att komma ifråga för mediestöd, vilket gör att det finns en person som kan hållas ansvarig för innehållet (se vidare p. 6 nedan).

Ett femte argument är att sist i förslag 7.3.1 diskuteras möjligheten att kräva av nyhetsmediet att det ska ingå i, och tillämpa, det medieetiska systemet. Om ett sådant krav ställs, minskar behovet ytterligare av att kräva att nyhetsmediets innehåll präglas av principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Vi menar i linje med detta att det ska vara ett krav att det allmänna nyhetsmediet är anslutet till det medieetiska systemet för att vara berättigat till stöd.

Sammantaget är vår uppfattning därmed att även om förslaget på ett sätt är sympatiskt, finns det andra och bättre vägar att gå för att förhindra icke önskvärda mediers inträde i mediestödssystemet.

2. Att det redaktionella innehållet ska omfatta minst 60 procent av hela innehållet bedömer vi som ett rimligt förslag. Det är ett något högre krav än dagens 50 procent, men om syftet med stödet är att stödja journalistiken i medborgarens intresse och inte medieföretagen så är det rimligt att detta krav ökar något.
3. Att det egenproducerade redaktionella innehållet ska utgöra minst 20 procent av hela innehållet motsvarar ungefär dagens krav. Det är ett förslag som vi också bedömer som rimligt.
4. Att det redaktionella innehållet ska präglas av hög kvalitet och inre mångfald är ett förslag som vi på ett abstrakt plan instämmer i, men samtidigt menar blir väldigt svårt att tillämpa i praktiken. Det gäller framförallt kravet att det

redaktionella innehållet präglas ”av hög kvalitet”. Att bedöma detta är problematiskt och öppnar upp för såväl godtycke som en otillbörlig styrning. Däremot är det rimligt att ställa krav på inre mångfald, givet att syftet med mediestödet ska vara att främja demokratin och att det i detta ingår att mediernas främsta funktion är att tillhandahålla sådan information som människor behöver för att fritt och självständigt kunna ta ställning i samhällsfrågor. Utifrån detta föreslår vi att kravet i denna del enbart ska vara att det redaktionella innehållet präglas av inre mångfald.

5. Att nyhetsmediet ska vara allmänt tillgängligt är ett rimligt förslag som vi tillstyrker.
6. Att nyhetsmediet ska spridas självständigt, med egen titel och med en ansvarig utgivare är också ett rimligt förslag som vi tillstyrker. Genom att kräva en ansvarig utgivare blir ansvarsförhållanden tydliga. Det förslag som ges ifråga om ansvariga utgivare – som eventuellt inte är kapabla eller har intentionen att axla det publicistiska ansvaret – om att ställa upp krav för att få vara ansvarig utgivare menar vi är ett klokt förslag.
7. Att publicering/sändning ska ske minst 45 gånger per år bedömer vi vara ett rimligt krav för att komma över tröskeln i stödsystemet. Det kommer säkert att bli svårigheter i bedömningen eftersom publicering sker löpande online, men samtidigt är det viktigt att i den digitala världen börja finna mätmetoder för att precisera mängden innehåll och periodicitet.
8. Att nyhetsmediets innehåll ska riktas mot en svensk målgrupp är rimligt, särskilt med hänvisning till den skrivning som finns på s. 342 om att digitaliseringen lett till att geografiska gränser suddats ut. Det är ju emellertid så att nyhetsmedier som riktar sig till språkliga minoriteter inte kommer att vara allmänt tillgängligt (p. 5 ovan), och man bör därför formulera hur undantaget ska se ut i detta avseende.
9. Att ha en god användarförankring är ett tilltalande förslag, men naturligtvis svårt att göra en bedömning av. I skrivningen kring hur detta ska definieras föreslås en öppen skrivning, ”med ett relativt vitt mandat för mediestödsnämnden att utveckla närmare föreskrifter och riktlinjer” (s. 345). Vi delar inställningen att det är nödvändigt med en generös inställning, och likaså i skrivningen att alternativet inte är bättre. Att behålla den gamla formen av användarförankring – betalningsvilja – vore gammalmodig i en digital värld. Vi tillstyrker därför också detta förslag.

Utöver ovanstående konkreta förslag diskuteras i förslag 7.3.1 möjligheten att sätta krav på nyhetsmediet att tillhöra och tillämpa det medieetiska systemet. Det är enligt vår mening ett både utmärkt och viktigt förslag.

Förslag 7.3.2 Lägre trösklar för grupper av allmänna nyhetsmedier

Vi har inget att erinra om förslaget att trösklarna ska vara lägre för nyhetsmedier riktade till det samiska folket och nationella minoriteter, inte heller för nyhetsbyråer eller nystartade medier.

Vad gäller nystartade medier vill vi snarast betona att det är nödvändigt med en startsträcka för att kunna visa god användarförankring. Frågan är om ett år är en tillräcklig tid för det. Vårt förslag är att denna tid sträcks ut till två år, gärna med halvtidsuppföljning. Ett år är en kort tid för att etablera sig på marknaden för mindre, lokala medier.

Förslag 7.3.4 Flexiblare stödbelopp

Att mediestöd ska lämnas i mån av tillgång på medel är ett rimligt förslag. Samtidigt är det uppenbart att det blir svårt för medier att, åtminstone i ett initialt skede när det nya mediestödet lanseras, bedöma omfattningen av det stöd de kommer att kunna erhålla, vilket talar emot utredningens egen önskan om att systemet ska vara enkelt och robust. Konsekvenserna är svåröverblickbara.

Vi vill också betona att oavsett vilket mått som används som bas för produktionsstödet (rörelsekostnader är det som är föreslaget), så riskerar det att ha en konserverande effekt om man inte tydligt uttalar i regelverket att man önskar ändra stödstrukturen. Det förs ett resonemang i utredningen (s. 356f) om olika förutsättningar för små respektive stora medier, och sägs att villkoren mer precist ska fastställas av mediestödsnämnden. Det är en grannliga uppgift som eventuellt borde placeras på nivån över mediestödsnämnden, i förordningen, då villkoren får stor betydelse för graden av konservatism respektive nytänkande på marknaden.

Förslag 7.3.5 Produktionsstöd

I förslaget om produktionsstöd ingår flera olika delar; det berör såväl vilka företagskostnader stödet ska baseras på, som hur företag som ingår i en mediekoncern ska behandlas och hur extra stöd kan lämnas när vissa förutsättningar är uppfyllda.

Vi menar att detta är ett bra förslag i sin helhet, och vill mest poängtera att det är viktigt att kunna lämna ytterligare produktionsstöd för underbevakade kommuner eller för att tillgängliggöra innehåll för människor med funktionsnedsättningar. Ett annat förslag (7.3.8) står emellertid i motsättning till detta, genom att kraven höjs för hur länge ett företag ska kunna få stöd. I förslag 7.3.8 sägs att ”ansökningar om produktionsstöd även /ska/ omfatta en plan för hur medieberoendet ska minska och på sikt upphöra.” En sådan skrivning står i klar motsats till det extra produktionsstödet som föreslås i 7.3.5, och ett förtydligande behövs därför om hur dessa båda förslag förhåller sig till varandra. En nyhetsverksamhet i en underbevakad kommun kan aldrig

beräknas klara sig utan stöd ens efter några år då det torde vara omöjligt att få tillräckliga annons- och publikintäkter.

Förslag 7.3.6 Distributionsstöd

Förslaget att distributionsstödet ska finnas kvar så länge det är möjligt att samdistribuera papperstidningar bedömer vi som rimligt.

Förslag 7.3.7 Innovations- och utvecklingsstöd

Förslaget om innovations- och utvecklingsstöd kan ses som en fortsättning på den nya stödform som infördes efter den förra utredningen av presstödet (SOU 2013:66), och som var tidsbegränsat. Stödet möjliggör att nyhetsmedier kan söka extra medel för utvecklings- och innovationsarbete av olika slag.

Samtidigt som tanken med ett innovations- och utvecklingsstöd är sympatiskt ställer vi oss av tre skäl kritiska till detta. Det första skälet är principiellt och handlar om att ansvaret för innovation och utveckling bör ligga hos verksamheterna. Det andra är mer pragmatiskt och bygger på erfarenheterna av det innovations- och utvecklingsstöd som redan kan ges, och handlar om svårigheterna att bedöma projektens relevans och effekter och vilka möjligheter de sökande har att genomföra projekten. Det tredje handlar om att resurserna som krävs för att bedöma ansökningarna kan användas på bättre sätt. Bättre vore att överföra medel från innovations- och utvecklingsstödet till produktionsstödet – alternativt inrätta ett etableringsstöd.

Förslag 7.3.8 Fördjupad prövning och återbetalning

Att prövningen av stödet ska fördjupas och att återbetalningskrav ska vara möjliga att ställa bedömer vi som ett rimligt förslag. Däremot ställer vi oss kritiska till förslaget om att ”ansökningar om produktionsstöd även [ska] omfatta en plan för hur stödberoendet ska minska och på sikt upphöra”. Dels går detta förslag stick i stäv med förslag 7.3.5 ovan (se resonemang där), och dels riskerar den här typen av planer att få karaktären av relativt pliktskyldig men verkningslös redovisning. Hur bedömningen ska göras är på intet sätt självklart, och inte heller vilka åtgärder som ska kunna sättas in om planen inte följs. Dessutom bygger hela tanken på ett mediestöd på att det finns medier som inte klarar sig på marknadsmässiga villkor och därför behöver stöd.

Förslag 7.3.9 Överklagande

Förslaget att mediestödsnämndens beslut inte får överklagas är detsamma som gäller för dagens presstöd, och en mycket rimlig ståndpunkt som vi stödjer.

Förslag 7.3.10 Övergångsregler

Att mediestödsförordningen ska innehålla övergångsregler mellan det gamla och det nya stödsystemet bedömer vi som viktigt och stödjer därmed förslaget.

Förslag 7.4 Närmare om mediestödsnämnden

Mediestödsnämnden föreslås placeras hos Myndigheten för press, radio och tv, för att eventuellt överföras till ett civilrättsligt organ om eller när mediebranschens organisationer har skapat ett sådant organ för att härbärgera verksamheten. Här stödjer vi förslaget att placera Mediestödsnämnden hos Myndigheten för press, radio och tv. Däremot ställer vi oss kritiska till tanken att placera verksamheten hos ett av branschen eventuellt skapat civilrättsligt organ. Dels finner vi det märkligt att föra sådana resonemang när det inte finns något civilrättsligt organ av det slag som diskuteras i Medieutredningen. Dels finner vi det logiskt att verksamheten, finansierad av skattemedel som den här, ligger hos en statlig myndighet.

I förslaget ingår också hur nämnden ska vara sammansatt – nio ledamöter, varav ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare – och hur bytet av ledamöter ska gå till. Vi har inget att erinra avseende detta förslag, men finner det olyckligt att nämnden ska nomineras på det sätt som föreslås i den efterföljande specificeringen.

Att nomineras på personliga mandat är rimligt, och i viss utsträckning sker så redan idag. Vi instämmer däremot inte i slutsatsen efter det resonemang som förs i förslaget, där för- och nackdelar med regeringsutsedda ledamöter respektive branschutsedda ledamöter förs. Vår bedömning är att en mångfald av erfarenhet och perspektiv är viktigare än att mediebranschens organisationer får möjlighet att nominera och tillsätta alla eller merparten av ledamöterna.

Om mediebranschen får möjlighet att nominera och tillsätta alla eller de flesta av ledamöterna finns en stor risk för att olika jävssituationer uppstår. I en sådan situation finns det också en viss risk att branschintressen får för stor tyngd på bekostnad av det övergripande demokratiska syfte som ska vara styrande. Till det kommer att det finns en viss risk att bedömningarna blir konserverande, då det finns en gemensam syn på vad som traditionellt varit ansett som god journalistik. Det finns naturligtvis fördelar med det, men nya initiativ kan därmed få svårigheter att ta sig in i systemet. Det vetenskapliga peer-review-systemet anförs som ett sätt att stärka oberoendet, och det är ett system med såväl förtjänster som brister. Förtjänsten är att granskningen genomförs av kollegor som kan området väl, men en nackdel är just att det finns en viss risk för konservatism. Som bäst fungerar peer review-systemet dessutom när blind peer review tillämpas, det vill säga när hela processen är anonymiserad, och det är inte möjligt i en sådan här situation.

Att branschorganisationerna nominerar och tillsätter *några* av ledamöterna bedömer vi vara rimligt, men det behövs en större bredd bland ledamöterna. En jämförelse skulle här kunna göras med granskningsnämnden för radio och tv.

En del av förslaget handlar också om mediestödsnämndens arbetsformer och kostnader, där referensgrupper och expertis föreslås användas för att kunna bedöma de olika stödformerna. För att det ska vara möjligt krävs relativt omfattande ansökningar och det står i motsats till ett enkelt och robust system. Förslaget innebär att det skulle krävas två extra handläggare samt ett stort antal externa experter – vi menar att det är orimligt för ett stöd som är så pass litet i omfattning. Ett stöd bör vara förutsägbart och enkelt, inte komplicerat och beroende av enskilda granskare. Alltför mycket resurser bör heller inte gå till administrationen av systemet. Om trösklarna gällande ”principen om människans lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet” och att innehållet ska ”präglas av hög kvalitet”, liksom innovations- och utvecklingsstödet inte läggs in i mediestödsförordningen och i det nya mediestödet minskar dock behovet av administration betydligt jämfört med Medieutredningens förslag. Här vill vi återigen påminna om vad Medieutredningen själv konstaterar (sidan 317): ”I ett väl fungerande bidragssystem är det tydligt vad som ska stödjäs, vilka som kan ansöka och vad som krävs för att få stöd”. Ju mer det nya mediestödet kan leva upp till detta, desto bättre.

Förslag 7.5 Mediestödssystemets budgetram

Anslaget föreslås utökas något genom att omprioritera vissa utgiftsområden. Vi har inte tagit ställning till hur ett utökat mediestöd ska finansieras men instämmer i att det finns behov av ett utökat mediestöd. Det är inte minst viktigt givet att det föreslagna mediestödet öppnar för en vidgning av mottagargruppen. Ur vårt perspektiv är det också befogat med en större utvidgning än det som föreslås av Medieutredningen.

Övrigt

Avslutningsvis vill vi återigen poängtera vikten av att demokratiperspektivet blir styrande vid utformningen av det nya mediestödet. Det finns en betydande risk att de pågående förändringarna av medielandskapet – med bland annat sjunkande redaktionella resurser, fler områden präglade av medieskugga, ökad fragmentisering av mediekonsumtionen och ökade skillnader i nyhetsanvändning beroende av människors preferenser och förmågor – kommer att leda till ökade kunskapsklyftor, ökade deltagandeklyftor, ökad polarisering och en försvagad demokrati. Att motverka detta är en stor och viktig uppgift för många politikområden. Det handlar inte bara om det mediestöd som föreslås ersätta presstödet. Däremot är det viktigt att det föreslagna mediestödet, så långt det är möjligt, bidrar till att stärka demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till oberoende och allsidig nyhetsförmedling oberoende av var människor bor och på olika geografiska nivåer. Utgångspunkten bör varken vara medierna som företag och bransch, partipolitiken och dess behov eller människor i

deras roll som konsumenter. Utgångspunkten bör vara demokratin och människor i deras roll som medborgare.

Remissvaret är utarbetat av professor Jesper Strömbäck, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, och professor Ingela Wadbring, föreståndare för Nordicom.

Ulla Sättereie
Prefekt, Institutionen för Journalistik,
medier och kommunikation