

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Sverige

Beredningsdatum
2022-09-27

Magnus Lundberg
+46790063412
magnus.lundberg@tco.se

Ett hållbart mediestöd för hela landet (Ds 2022:14)

Ku2022/01230

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över Mediestödsutredningens promemoria Ett hållbart mediestöd för hela landet (Ds 2022:14). TCO lämnar kommentarer och synpunkter på de förslag eller konsekvenser av förslaget som är av särskilt intresse för TCO.

8.1 Stödformer inom mediestödet

I promemorian föreslås att mediestöd ska lämnas i form av redaktionsstöd, distributionsstöd och stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag (varannandagsstöd). Redaktionsstöd ska lämnas i form av allmänt redaktionsstöd och utökat redaktionsstöd. Mediestöd ska lämnas även i form av ett tillfälligt stöd (övergångsstöd). Redaktionsstöd och övergångsstöd ska lämnas i mån av tillgång på medel. Bestämmelserna om distributionsstöd ska föras över till den nya regleringen. I promemorian görs vidare bedömningen att driftsstödet och innovations- och utvecklingsstödet bör avvecklas.

TCO stödjer utredningens ansats att införa ett mediestöd som har förutsättningar att med större precision stötta medier som är i behov av stöd. TCO anser dock att stöd för att underlätta omställning till ny teknik och till kompetensutveckling av personal är en viktig fråga. En avveckling av innovations- och utvecklingsstödet får inte leda till att möjligheterna att erhålla statligt stöd för dessa ändamål försvinner. Det framgår inte tydligt av utredningens förslag att redaktionsstödet fyller samma funktion i detta avseende som innovations- och utvecklingsstödet.

8.2 Reglering av mediestödet

Utredningen föreslår att det ska införas en ny lag om mediestöd. Lagen ska reglera mediestödets syfte och grundläggande förutsättningar för stöd. Den ska också innehålla bestämmelser om mediestödsnämnden. Det ska införas en ny förordning om mediestöd

vilken kompletterar bestämmelserna i lagen. Det särskilda distributionsstödet vid varannandagsutdelning ska dock allttjämt regleras i en särskild förordning.

TCO välkomnar förslaget om att regleringen införs i en särskild lag, i stället för som tidigare, i förordning. Som framgår av utredningen har förändringar i systemet tidigare gått till så att riksdagen fullt ut eller med vissa ändringar godkänt en proposition i vilken regeringen redovisat sina överväganden och förslag beträffande presstödet. Den nya ordningen innebär att vissa principer fastställs i lag, medan mer detaljerade frågor kommer att regleras av regeringen i förordning. Det kommer i praktiken att innebära att fler frågor hanteras av regeringen och inte som tidigare i en proposition till riksdagen. Mot den bakgrunden är det viktigt att regeringen ges "rätt" befogenheter. Även om det inte är ändamålsenligt att riksdagen åläggs besluta om detaljreglering av mediestödet anser TCO att det kan ifrågasättas om inte fler regler bör införas i den nya lagen. Till exempel bör stödformerna, det vill säga redaktionsstöd, distributionsstöd och varannandagsstöd uttryckligen nämnas i lagen. Vilka stödformer som ska finnas är enligt TCO en fråga av sådan dignitet att regeringen inte ensam bör förfoga över den. TCO noterar att stödformerna föreslogs regleras i lag när motsvarande förslag lades fram av Medieutredningen 2016.

8.3 Mediestedets syfte

Av promemorian framgår att mediestedet ska syfta till att stärka demokratin genom att

1. främja allmänhetens tillgång till en oberoende lokal och regional nyhetsförmedling av hög kvalitet i hela landet, och
2. bidra till en mångfald av allmänna nyhetsmedier av hög kvalitet när sådan mångfald är av särskild vikt.

Utredningens förslag innebär att mediestedets primära syfte blir att främja tillgången till allmänna nyhetsmedier över hela landet. TCO anser att det finns ett behov av att stärka lokaljournalistiken i Sverige, men ser samtidigt en risk för att utredningens förslag i praktiken leder till att vissa rikstäckande medier inte får tillräckligt med mediested, vilket riskerar att drabba mediemångfalden negativt. Det finns olika typer av rikstäckande medier, alltifrån stora dagstidningar till små tidningar. Inte sällan handlar det om mindre redaktioner med begränsade resurser. Journalisterna besitter dock ofta specialkunskap om särskilda bevakningsområden som gör att nya perspektiv lyfts och personer som annars kanske inte hade kommit till tals lyfts fram i debatten. I den bemärkelsen fyller de rikstäckande medierna en viktig funktion och är av stor vikt för mediemångfalden.

Enligt utredningen ska det finnas ett ”begränsat utrymme” att stödja ”allmänna nyhetsmedier av hög kvalitet som är av särskild vikt för mångfalden på nationell nivå eller för grupper som är underförsörjda i det samlade medieutbudet.” Enligt TCO kan det ifrågasättas om ett ”begränsat utrymme” är tillräckligt för att garantera mediemångfalden. Detta särskilt eftersom det inte längre kommer att finnas något rättighetsstöd, vilket riskerar att leda till att det saknas medel att betala ut till de rikstäckande medierna när lokala medier fått stöd. Mot den bakgrunden anser TCO att det bör förtydligas hur prioriteringen mellan lokala medier och rikstäckande medier ska se ut för att värna både lokalredaktioner och vissa riksmidier på ett långsiktigt hållbart sätt.

TCO ifrågasätter ”kvalitet” som ett kriterium för att erhålla stöd. I den mån ”kvalitet” ska användas som ett villkor för mediestöd måste det tydligt definieras vad som avses med ”nyhetsförmedling av hög kvalitet”. Risken är annars stor att regleringen öppnar upp för godtyckliga bedömningar på myndighetsnivå. Mediefriheten förutsätter enligt TCO att medierna i princip står fria från statlig kontroll i förhållande till innehåll, och detta bör enligt TCO vara principer som även styr fördelningen av mediestöd.

8.4 Definition av allmänna nyhetsmedier

I sitt förslag till definition anser utredningen att med allmänt nyhetsmedium ska avses ett medium som

1. har till sin primära uppgift att fortlöpande bedriva nyhetsförmedling av betydelse för demokratin, och
2. har ett redaktionellt innehåll bestående av
 - regelbunden och allsidig nyhetsrapportering med ett brett utbud av ämnen och perspektiv, och
 - granskning av för demokratin grundläggande skeenden.

TCO välkomnar utredningens förslag i den del det innebär att stödet blir teknikneutralt i den bemärkelsen att det kan sökas av medier som förmedlar nyheter oavsett om det är via text, ljud eller bild.

TCO ifrågasätter dock hur formuleringen om att nyhetsförmedlingen ska vara av ”betydelse för demokratin” ska tolkas. Eftersom det ingår i definitionen får det anses vara ett krav för att vara berättigad till stöd. Enligt TCO blir det ytterligare ett kvalitativt krav som öppnar upp för godtyckliga myndighetsbeslut. Om formuleringen trots allt ska användas anser TCO att det måste förtydligas vad som avses med ”betydelse för demokratin” och i vilka situationer ett medium riskerar att falla utanför definitionen. Demokratibegreppet förekommer dessutom redan i två andra bestämmelser i regleringen. Enligt utredningens förslag ska det framgå av syftesbestämmelsen att

mediestödets syfte är att stärka demokratin. Det står dessutom i punkt två i definitionen att det redaktionella innehållet ska bestå av ”granskning för demokratin grundläggande skeenden”. TCO anser i första hand att demokratikravet i första punkten bör strykas. I andra hand anser TCO att det bör förtydligas vad som avses med ”nyhetsförmedling av betydelse för demokratin”.

8.5.1 Ett demokrativillkor införs

Utredningen föreslår att mediestöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har en publicistisk verksamhet som inte står i strid med grunderna för det demokratiska styrelseskicket samt respekten för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet, integritet och värdighet.

TCO vill inledningsvis framhålla att det t.ex. är ett reellt problem att utgivare med stöd av tryck- och yttrandefriheten sprider hatpropaganda, att seriösa medier utmålas som lögnaktiga och det förekommer smutskastning och hot mot medier och enskilda journalister. TCO anser dock inte att mediestödet ska användas för att motverka dessa problem. Det finns andra verktyg som bör användas och som inte undergräver pressfriheten på samma sätt som myndighetsprövning av innehåll i medier.

Den formulering som föreslås i det nya demokrativillkoret är hämtad från en av regeringsformens portalparagrafer. Det är i den bemärkelsen ett lagrum som har en stor allmän acceptans och som många anser fyller ett viktigt syfte. Som materiell bestämmelse i lagtext lämnar den dock mycket i övrigt att önska. Hur ska mediestödsnämnden till exempel avgöra om en tidnings publicistiska verksamhet står i strid med grunderna för det demokratiska styrelseskicket? Det är en fråga som utredningen inte ger mycket vägledning i. Enligt TCO bäddar denna typ av generell lagstiftning för godtyckliga bedömningar som riskerar drabba alla medier. Risker finns att de seriösa medierna blir onödigt restriktiva i sina publiceringar medan ett fåtal oseriösa medier utmanar regleringen för att testa gränser.

Som demokrativillkoret är utformat riskerar det att innebära en begränsning av den fria åsiktsbildningen genom att premiera de åsikter och värderingar som vid tidpunkten för beslutet anses lämpliga. Den föreslagna myndighetsprövningen riskerar vidare att påverka berörda medier på ett mer övergripande plan genom att signalera vad som anses lämpligt (och olämpligt) och riskerar därmed att hämma den fria åsiktsbildningen. För ytterligare resonemang om demokrativillkoret se också under 10.1 Mediestödsnämndens beslut.

Av promemorian framgår vidare att en ”tydlig situation som bör innebära diskvalificering från mediestöd är om mediets ansvariga utgivare har dömts för hets mot folkgrupp eller något annat tryck- eller yttrandefrihetsbrott”. Det är ovanligt att ansvariga utgivare döms för tryckfrihetsbrott i Sverige. Även om det är ovanligt med fällande domar förekommer det dock att ansvariga utgivare även vid etablerade, seriösa medier anklagas för tryckfrihetsbrott, till exempel förtal. Frågan uppstår då hur länge denna diskvalificering gäller? Så länge ansvarig utgivare arbetar kvar eller ännu längre? Frågan uppstår också vad som händer om en ansvarig utgivare går in som ansvarig utgivare på ett annat medieföretag. ”Smittar” det då den nya arbetsgivaren så att mediestöd inte kan lämnas? Enligt TCO visar detta på orimligheten i den reglering som utredningen föreslår.

Ett starkt medieetiskt system är ett annat sätt att stärka seriösa medier. Ett starkt, självständigt, medieetiskt system är i sig en garant för att mediebranschen som helhet tar ansvar för det som publiceras.

Mot ovanstående bakgrund avstyrker TCO förslaget om att införa ett demokrativillkor.

8.5.2 Villkor om andel redaktionellt innehåll

Enligt utredningens förslag ska mediestöd få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har ett redaktionellt innehåll som utgör en väsentlig del av hela innehållet.

Andelen redaktionellt innehåll är ett objektiva kriterium som får anses bidra till att mediestöd går till aktörer som arbetar journalistiskt. TCO tillstyrker därför förslaget. Utredningen menar vidare att det är svårt att ha tydligare skrivningar om kvantitet än ”väsentlig del av hela innehållet”. TCO instämmer i att det kan vara svårt att hitta tydliga kvantitativa regler som går att tillämpa på olika medieslag. För att stödet ska bli förutsägbart är det dock viktigt att de medier som ansöker om stöd vet vad som avses med ”väsentlig del av hela innehållet”. Detta är något som bör förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

8.5.3 Villkor om andel egenproducerat redaktionellt innehåll

Mediestöd ska enligt utredningens förslag få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har ett exklusivt, egenproducerat redaktionellt innehåll bestående av nyhetsbevakning och granskning som utgör en betydande del av mediets hela redaktionella innehåll.

TCO anser det vara viktigt att mediestödet bidrar till öka andelen egenproducerat redaktionellt innehåll. Här fyller villkoret om andel

av egenproducerat redaktionellt innehåll en viktig funktion. Så som kravet är formulerat i utredningen ska det redaktionella innehållet utgöra en "väsentlig" del av hela innehållet och av det redaktionella innehållet ska det egenproducerade innehållet utgöra en "betydande del". En sådan modell gör att bestämmelsen om egenproducerat redaktionellt innehåll förlorar i förutsägbarhet och mätbarhet. TCO förespråkar att lagstiftaren istället håller fast vid den typen av kvantitativa regler som gäller idag.

8.5.4 Villkor om periodicitet

Enligt promemorian ska mediestöd få lämnas för allmänna nyhetsmedier som publiceras med hög regelbundenhet.

Utredningens förslag innebär att dagens kvantitativa frångås. TCO ifrågasätter om det är ändamålsenligt att ta bort dagens tydliga krav om periodicitet när det inte finns någon ambition att i praktiken ändra kraven. Enligt TCO är tydliga, förutsägbara och mätbara krav viktiga för att fördelningen av stöd ska göras på objektiva grunder. På samma sätt som avseende villkor om andel egenproducerat redaktionellt innehåll anser TCO att lagstiftaren bör överväga att ha kvar den typen av mätbara krav som finns idag.

8.5.5 Villkor om användarförankring

Promemorian föreslår att mediestöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har en god användarförankring i bevakningsområdet. Mediestöd ska även få lämnas för nyetablerade allmänna nyhetsmedier som kan förväntas få en god användarförankring i bevakningsområdet. Stöd under dessa förutsättningar ska få lämnas vid ett tillfälle per allmänt nyhetsmedium.

Utredningens förslag innebär att dagens kvantitativa krav när det gäller antal prenumeranter och användare tas bort. För att de nya reglerna ska bli förutsägbara är det enligt TCO viktigt att det tydligt framgår vad som avses med "god användarförankring". Om dagens kvantitativa krav tas bort, men i praktiken ersätts med nya kvantitativa regler, är det bättre att de nya nivåerna tydligt framgår av bestämmelsen för att få en förutsägbar reglering som tillämpas objektivt.

8.5.6 Allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna

Utredningen föreslår att bestämmelsen om mediestöd för allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna ska föras över till den nya regleringen utan ändringar i sak.

TCO tillstyrker förslaget.

9.1.1 Behov av ekonomiskt stöd

Enligt promemorians förslag ska ett allmänt redaktionsstöd få lämnas för allmänna nyhetsmedier som uppfyller de allmänna förutsättningarna för mediestöd och har behov av ekonomiskt stöd för den redaktionella verksamheten.

TCO tillstyrker förslaget. Att det nya mediestödet ska ges till medier som är i behov av stöd är en av styrkorna med förslaget. Det är därför viktigt att det görs en reell prövning av huruvida medier som söker stöd har ekonomiska svårigheter. Om stöd delas ut till medier som inte är i behov av stöd kommer det att undergräva förtroendet för systemet. Behovskriteriet är också ett objektiva kriterium som kan bidra till att stödet används på ett ändamålsenligt sätt.

9.1.2 Minsta personalstyrka

Utredningen föreslår att allmänt redaktionsstöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har anställd personal motsvarande minst två årsarbetskrafter som arbetar med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmediet, och en stödgrundande kostnad på minst 750 000 kronor. För medier som riktar sig till nationella minoriteter ska det krävas en anställd personalstyrka motsvarande minst en årsarbetskraft som arbetar med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmediet, och en stödgrundande kostnad på minst 375 000 kronor.

TCO anse att kravet på att medieföretaget ska ha anställd personal motsvarande minst två årsarbetskrafter är positivt. Villkoret är tydligt och bidrar till att uppnå syftet med mediestödet. Mot den bakgrunden tillstyrker TCO förslaget.

9.3.1 Stödgrundande kostnad för allmänt redaktionsstöd

Enligt utredningen ska storleken på det allmänna redaktionsstödet fastställas utifrån den årliga lönekostnaden, inklusive sociala avgifter, för den anställda personal som arbetar med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmediet. Allmänt redaktionsstöd ska få användas endast för kostnader som är förknippade med det allmänna nyhetsmediets redaktionella verksamhet.

TCO noterar att endast kostnader för anställd personal räknas in när myndigheten ska bedöma om villkoret är uppfyllt. Enligt TCO riskerar det att drabba frilansande journalister om medier väljer att omfördela resurser från frilansbudgeten till kostnader för anställda. Att medier använder sig av frilansjournalister är viktigt för mediemångfalden. Frilansare anlitas ofta av mindre redaktioner och det är därför dessa medier som riskerar att missgynnas om inte kostnader för frilansmaterial får räknas med. Det finns en lång tradition i mediebranschen av att använda frilansjournalister och det är något som den nya lagen om mediestöd bör värna. Det vore därför olyckligt om mediestödet baseras på villkor som indirekt riskerar att undergräva frilansmarknaden. TCO anser därför att även kostnader för anlitan av frilansare måste kunna ligga till grund för stöd. Se även TCO:s resonemang om bl.a. kompetensutveckling under 8.1 Stödformer inom mediestödet.

10.1 Mediestödsnämndens beslut

Utredningen föreslår att beslut om mediestöd ska fattas av mediestödsnämnden vid Myndigheten för press, radio och tv. Nämndens beslut ska inte få överklagas. Mediestödsnämnden ska vara beslutsför när ordföranden eller en vice ordförande och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Ärenden som inte uppenbart är av större vikt eller principiell betydelse ska dock få avgöras av ordföranden eller en vice ordförande.

TCO anser att det bör införas en möjlighet att överklaga beslut där Mediestödsnämnden nekar medieföretag mediestöd. Anledningen är att det på senare år införts krav som på ett nytt sätt innebär att innehållet i medierna granskas och där en bedömning av innehållet ligger till grund för beslut om stöd. Detta motiverar enligt TCO att beslut av Mediestödsnämnden bör kunna överklagas. Särskilt om lagstiftaren inför ett demokrativillkor enligt utredningens förslag anser TCO att det vore olämpligt ur rättssäkerhetssynpunkt om det inte samtidigt finns en överklagandemöjlighet.

10.2 Mediestödsnämndens sammansättning

Utredningen föreslår att mediestödsnämndens sammansättning ska regleras i lagen om mediestöd. Mediestödsnämnden ska bestå av en ordförande samt lägst fyra och högst sju andra ledamöter. För ledamöterna ska det finnas ersättare till det antal regeringen bestämmer. Minst en av ledamöterna eller ersättarna ska vara vice ordförande. Ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare. Den som är riksdagsledamot, statsråd eller anställd i riksdagen eller Regeringskansliet ska inte få vara ledamot

eller ersättare i mediestödsnämnden. Inte heller den som inom en kommun eller en region fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska få vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden.

TCO välkomnar förslaget att reglera mediestödsnämndens sammansättning i lag. TCO anser i likhet med utredningen att det finns anledning att se till granskningsnämndens sammansättning när reglerna utformas. Samma krav på oberoende gör sig i princip gällande när det gäller Granskningsnämnden som när det gäller Mediestödsnämnden. Enligt TCO kan det dock finnas anledning att se över reglerna om sammansättningen av såväl granskningsnämnden som förvaltningsstiftelsens styrelse i syfte att stärka oberoendet ytterligare. Idag kan till exempel en riksdagsledamot gå direkt från riksdagen till något av ovan nämnda organ. Enligt TCO bör det övervägas att införa en karenstid för såväl riksdagsledamöter som statsråd och anställda i riksdag och regeringen. Mot den bakgrunden anser TCO att lagstiftaren i första hand bör stärka oberoendet ytterligare. I andra hand tillstyrker TCO förslaget.

Therese Svanström

Ordförande

Magnus Lundberg

Jurist