

Kommittédirektiv

En mediepolitik för framtiden



**Dir.
2015:26**

Beslut vid regeringssammanträde den 5 mars 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera behovet av nya mediepolitiska insatser när presstödet i dess nuvarande form upphör. 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. Med utgångspunkt i analysen ska utredaren lämna förslag till utformning av nya mediepolitiska verktyg. Förslagen bör syfta till att främja möjligheterna för allmänheten att ta del av journalistik som präglas av mångfald, allsidig nyhetsförmedling, kvalitet och fördjupning, oavsett var i Sverige man bor.

Utredaren ska redovisa den del av uppdraget som avser att analysera behovet av insatser senast den 31 oktober 2015. Uppdraget att föreslå nya mediepolitiska verktyg ska redovisas senast den 30 april 2016.

Utgångspunkter

Fria och självständiga medier med granskande journalistik och allsidig nyhetsförmedling är av avgörande betydelse för en levande och väl fungerande demokrati och för den grundlagsfästa yttrande- och informationsfriheten. För att ge förutsättningar för en fri åsiktsbildning, fritt utbyte av idéer och reella möjligheter att granska olika företeelser och verksamheter

i samhället behövs en mångfald av medier av hög kvalitet. Genom att skildra händelser och beslut utifrån olika synvinklar kan medierna bidra till att synliggöra aktuella frågor för medborgarna och föra upp dem på den politiska dagordningen. Medierna har också en viktig funktion för samhällets beredskap.

Den grundläggande lagstiftningen för svenska medier finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och bygger bl.a. på principen om etableringsfrihet och förbudet mot censur. Målet för politiken på medieområdet är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan (prop. 2008/09:1 utg.omr. 17, bet. 2008/09:KrU1, rskr. 2008/09:92, prop. 2014/15:1 utg.omr. 17, bet. 2014/15:KrU6, rskr. 2014/15:96).

Även om mediernas självständighet och oberoende är grunden för deras roll i demokratin kan politiken ha en funktion när det gäller att skapa förutsättningar för mångfald och kvalitet. Mediepolitikens viktigaste verktyg är i dag radio- och tv-lagen (2010:696), som innehåller bestämmelser om bl.a. tillståndsgivning och innehållsvillkor för radio och tv, presstödet, som genom driftsstöd och distributionsstöd syftar till att värna mångfalden inom dagspressen, samt radio och tv i allmänhetens tjänst som finansieras med radio- och tv-avgiften. Inom ramen för presstödet kan även tidningar på minoritetsspråk få stöd.

Det ingår också i mediepolitiken att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem från skadlig mediepåverkan.

Utmaningar på medieområdet

Medielandskapet är under stark förändring. Tillgången till medier och information ökar kontinuerligt, och utvecklingen drivs hela tiden framåt av internationalisering och ny teknik. Allt fler medieföretag väljer att använda sig av olika plattformar för att föra ut sitt innehåll. Den pågående utvecklingen har lett fram till att medierna konvergerar, eller smälter samman, och skillnaden mellan t.ex. press och radio och tv blir därmed mindre tydlig. Konkurrensen ökar när nya aktörer med nya

tjänster träder in på marknaden samtidigt som de befintliga aktörerna försöker möta utmaningarna. Konsumenternas medievanor har förändrats i takt med ett ökat utbud av tv, radio, tidningar, tidskrifter samt tillgång till webbtidningar, sociala medier, bloggar och annan information via internet. Teknikutvecklingen har också ökat möjligheterna för enskilda personer att själva nå ut med information och driva opinion som kan nå en stor publik. Samtidigt innebär det att det inte alltid är tydligt vem som är ansvarig för ett visst medieinnehåll.

I regeringens skrivelse En politik för en levande demokrati (skr. 2013/14:61) framhålls att det frekventa användandet av digitala medier ställer nya och högre krav på förståelse för mediernas logik och funktionssätt. Det handlar om förmåga att hitta och tillgodogöra sig information och att analysera innehållet i denna, förmåga att använda medier för kommunikation och att skapa medialt innehåll. Medie- och informationskunnighet är en viktig del i en demokratisk medvetenhet och kompetens.

Medborgarna har således i dag större möjligheter än någonsin att välja när, var och hur de vill ta del av medieinnehåll och vad de vill titta eller lyssna på. I takt med att utbudet av information på olika plattformar blir allt större ökar också skillnaderna i medieanvändning och vilken information människor tar del av. Ett ökat informationsutbud är i sig positivt. Samtidigt innebär skillnaderna i medieanvändning en risk för ökade kunskaps- och deltagandeklyftor, eftersom de medborgare som i mindre utsträckning tar del av information i samhällsfrågor får sämre förutsättningar att vara delaktiga i demokratin och den politiska beslutsprocessen. Klyftor kan också uppstå om människor i allt högre grad väljer att ta del i första hand av information som bekräftar den egna världsbilden. Detta riskerar att leda till polarisering av åsikter och verklighetsuppfattningar.

Biblioteken, som arenor för kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning, har i detta sammanhang en viktig roll att spela. Bibliotekspolitikerna ska bidra till ett medieutbud som präglas av allsidighet, mångfald och tillgänglighet i alla delar av landet.

Samtidigt som den tillgängliga informationsmängden aldrig har varit större brottas de traditionella nyhetsmedierna med

svårigheter. För svensk dagspress var 2013 det ekonomiskt sämsta året i modern tid. Antalet lokalredaktioner blir allt färre. Det innebär en risk för att områden utanför städerna, liksom områden i storstädernas kranskommuner, blir utan kvalitativ nyhetsbevakning och granskning. Detta skapar problem eftersom människor behöver få kännedom även om lokala förslag, beslut och händelser för att kunna agera som medborgare i demokratin. Särskilt bekymmersam kan situationen antas vara i kommuner och stadsdelar med mindre köpstarka invånare och en svag annonsmarknad. Lokaljournalistiken och bevakningen av hela landet är central även som underlag för nationella mediers rapportering.

Den tekniska utvecklingen har också medfört helt nya möjligheter för medieföretagen att följa upp vilken typ av innehåll läsare och tittare tar del av och som därmed lockar annonsörer. Om det innebär att sådant innehåll lyfts fram och prioriteras av medierna kan det i förlängningen riskera att leda till ett utarmat och mer likformigt utbud.

När allt större andel av mediekonsumtionen sker via internet, och traditionella medieföretag söker nya digitala affärsmodeller, är tillgången till bredband i hela landet avgörande. I den årliga rapporten Svenskarna och internet 2014 uppger Stiftelsen för internetinfrastruktur att 88 procent av befolkningen över 18 år hade tillgång till bredband hemma. Tillgång till internet hade 91 procent.

Det nuvarande presstödet är tidsbegränsat

Det statliga presstödet infördes år 1971 i syfte att bevara mångfalden och konkurrensen inom dagspressen. Stödet riktades direkt till s.k. andratidningar, dvs. prenumererade dagstidningar som på sin utgivningsort hade en upplagemässigt större konkurrent.

Presstödet regleras i presstödsförordningen (1990:524) och fördelas av Presstödsnämnden. Presstöd enligt förordningen lämnas i form av driftsstöd och distributionsstöd. Driftsstöd lämnas till dagstidningar vars upplaga i huvudsak eller till övervägande del är prenumererad. För driftsstöd krävs även

enligt huvudregeln bl.a. att en tidning har en prenumererad upplaga på minst 1 500 exemplar och en täckningsgrad (dvs. andel abonnenter inom ett visst område) som inte överstiger 30 procent. Driftsstödet är således inte längre kopplat till andratidningar utan kan ges till såväl ensamtidningar som samtliga tidningar på en ort. Distributionsstöd ges för samdistribution där minst två tidningsföretag deltar och får lämnas för varje prenumererat exemplar.

I propositionen Nya villkor för stödet till dagspressen (prop. 2009/10:199) föreslogs att vissa bestämmelser i presstödsförordningen skulle ändras för att säkerställa att förordningen är förenlig med EU:s statsstödsregler. Förändringarna trädde, efter riksdagens godkännande, i kraft den 1 januari 2011. Samtidigt tidsbegränsades förordningen till den 31 december 2016 i enlighet med tidsgränsen för EU-kommissionens statsstöds-godkännande. Ett fortsatt stöd i någon form efter 2016 ska anmälas till kommissionen för att prövas i förhållande till statsstödsreglerna.

En parlamentarisk kommitté fick i december 2011 i uppdrag att göra en översyn av det statliga stödet till dagspressen (dir. 2011:112). Kommittén, som antog namnet Presstödskommittén, hade bl.a. i uppdrag att analysera behoven av stöd och andra kostnadseffektiva insatser utifrån betydelsen av mångfald på mediemarknaden och stödets påverkan på konkurrensen samt att lämna förslag på hur ett framtida stödsystem kan utformas.

I september 2013 lämnade Presstödskommittén sitt slutbetänkande Översyn av det statliga stödet till dagspressen (SOU 2013:66). Slutbetänkandet, som har varit föremål för remissbehandling, innehåller förslag till förändringar av det nuvarande presstödet. Regeringen avser att i en proposition om presstöd i mars 2015 lämna förslag till vissa förbättringar av nuvarande stödordning. Regeringen undersöker även möjligheterna för EU-kommissionen att förlänga sitt godkännande av det nuvarande presstödet t.o.m. den 31 december 2018 (dnr N2015/855/KSR) och har gett Presstödsnämnden i uppdrag att ta fram förslag till ett innovationsstöd för den tryckta dagspressen (dnr Ku2015/395/MFI). Nämnden ska därvid utgå

från Presstödskommitténs förslag till omställningsstöd. Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2015.

Ett förändrat medielandskap kräver nya mediepolitiska insatser

De förändringar som har skett på mediemarknaden, som kort beskrivits ovan och som fortsätter i snabb takt, innebär att förutsättningarna för de företag som i huvudsak arbetar med dagstidningsutgivning skiljer sig avsevärt från de som gällde vid den tid då grunderna för presstödet utformades. Nya aktörer har tillkommit som inte så enkelt kan klassificeras utifrån tidigare definitioner av olika medier och mediepolitiska verktyg. Även medborgarnas medievanor och möjligheter att ta del av medieinnehåll har som nämnts markant förändrats. I det fragmenterade informationssamhället, där den lokala och regionala nyhetsbevakningen är under press samtidigt som det totala medieutbudet är större än någonsin, blir radio och tv i allmänhetens tjänst oumbärlig. Samtidigt behövs även andra aktörer – i hela landet – som kan bidra med olika perspektiv. Det gäller såväl kommersiella medier som medier som drivs ideellt, exempelvis närradio och icke-kommersiell lokal-tv.

Det finns anledning att anta att medielandskapet kommer att fortsätta förändras i snabb takt. När presstödsförordningen upphör att gälla bedömer regeringen att presstödet i dess nuvarande form behöver ersättas av nya mediepolitiska insatser som syftar till att skapa goda förutsättningar för kvalitetsjournalistik och lokalt nyhetsmaterial oavsett distributionssätt. En utredare ska därför dels analysera behovet av mediepolitiska insatser, dels lämna förslag till nya mediepolitiska verktyg.

Uppdraget att analysera behovet av insatser

Utredaren ska göra en bred analys av det föränderliga medielandskapet. En utgångspunkt för analysen ska vara de demokratiska utmaningar som följer av medieutvecklingen och den förändrade medieanvändningen. Allmänhetens behov av allsidig information och möjligheten att, oavsett bostadsort,

vara delaktig i demokratin ska stå i fokus för analysen. Utredaren ska även undersöka om det finns geografiska områden där tillgången till mediebevakning av lokala frågor och beslutsprocesser är särskilt svag. Analysen ska utmynna i slutsatser om vilken roll staten kan ha och vilka politiska insatser som behövs när presstödet i dess nuvarande form upphör.

Tillståndsperioden för programföretagen med uppdrag i allmänhetens tjänst, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB, löper till och med 2019. Utredaren ska i sin analys beakta det uppdrag som radio och tv i allmänhetens tjänst har. Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå förändringar avseende radio och tv i allmänhetens tjänst för den innevarande tillståndsperioden. Däremot kan utredaren peka på frågeställningar som behöver utredas närmare inför nästa tillståndsperiod.

Utredaren ska i sin analys väga in aspekten av samernas status som urfolk och de nationella minoriteternas behov och rättigheter när det gäller synliggörande samt nyhetsinformation på de nationella minoritetsspråken. Utredaren ska också beakta behoven av tillgängliga medier för personer med funktionsnedsättning, samt det allmänna biblioteksväsendets roll i att stödja en likvärdig tillgång till medier och information.

Uppdraget att lämna förslag till nya mediepolitiska verktyg

Utredaren ska, med utgångspunkt i den analys som gjorts, lämna förslag till utformning av nya mediepolitiska verktyg. Förslagen bör syfta till att främja möjligheterna för allmänheten att ta del av journalistik som präglas av mångfald, allsidig nyhetsförmedling, kvalitet och fördjupning, oavsett var i Sverige man bor. De förslag som lämnas ska vara konkreta, genomarbetade och så långsiktiga som möjligt med tanke på att medieutvecklingen är pågående och kommer att fortsätta.

Vid utformningen av verktygen, t.ex. nya mediepolitiska stöd, ska EU:s konkurrens- och statsstödsregler beaktas. Förslagen som lämnas ska vara kostnadseffektiva. I utarbetandet av förslagen ska utredaren ha en internationell utblick.

I uppdraget ingår att utarbeta de författningsförslag som kan krävas. Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar. Mediernas oberoende ska värnas i förslagen.

Om det är relevant, beroende på vilka förslag som lämnas, ska utredaren även föreslå övergångsbestämmelser med tanke på det nuvarande presstödsystemet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för berörda företag, t.ex. tidningsföretag som i dag får driftstöd enligt presstödsförordningen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Det finns många aktörer både nationellt och internationellt som bedriver forskning och publicerar statistik med anknytning till mediemarknaden, medieutbud och medieanvändning. Myndigheten för radio och tv har av regeringen fått i uppdrag att analysera hur radio och tv i allmänhetens tjänst påverkar mediemarknaden. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2015. Utredaren ska så långt det är möjligt använda befintligt material i sin faktainsamling.

Utredarens arbete ska bedrivas öppet och utåtriktat. Utredaren ska t.ex. inhämta synpunkter från relevanta aktörer med anknytning till medieområdet, exempelvis Presstödsnämnden, Myndigheten för radio och tv, Myndigheten för tillgängliga medier, Statens medieråd, Konkurrensverket, Post- och telestyrelsen, Kungl. biblioteket, företrädare för berörda branscher och övriga intressenter, bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting. En referensgrupp med företrädare för riksdagens partier ska också knytas till utredningen. Särskilt i den inledande analysfasen ska utredaren lägga stor vikt vid att inhämta synpunkter och förankra sina slutsatser. Utredaren ska samråda med 2014 års demokratiutredning (Ku Ju 2014:19) och vid behov med Mediegrundlagskommittén (Ju 2014:17).

Samråd ska även ske med företrädare för urfolket samerna och de nationella minoriteterna.

Utredaren ska i sitt arbete och i de förslag som läggs fram ha ett medborgar- och konsumentperspektiv.

Utredaren ska redovisa den del av uppdraget som avser att analysera behovet av insatser senast den 31 oktober 2015. Uppdraget att föreslå nya mediepolitiska verktyg ska redovisas senast den 30 april 2016.

(Kulturdepartementet)