

Ds 2022:14, Mediestödsutredningens promemoria Ett hållbart mediestöd för hela landet (Ku2022/01230)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i Ds 2022:14, Mediestödsutredningens promemoria, Ett hållbart mediestöd för hela landet. Journalistförbundet har länge förespråkat att presstödet ska reformeras. Det är därför positivt att det nu tycks finnas politisk vilja att införa ett mediestöd som har förutsättningar att med större precision stötta medier som är i behov av stöd. Journalistförbundets inställning till de olika stödformerna utvecklas nedan.

Journalistförbundet välkomnar utredningens förslag om att införa en särskild lag om mediestöd. Journalistförbundet ifrågasätter dock om inte fler bestämmelser bör finnas i lagen istället för i förordningen, till exempel bestämmelsen om vilka som stödformer som ska finnas.

Utredningens förslag innebär att mediestödets primära syfte blir att främja tillgången till allmänna nyhetsmedier över hela landet. Journalistförbundet ser en risk för att utredningens förslag i praktiken leder till att vissa rikstäckande medier inte får tillräckligt med mediestöd, vilket riskerar att drabba mediemångfalden negativt. Journalistförbundet anser därför att det bör förtydligas hur prioriteringen mellan lokala medier och rikstäckande medier ska se ut för att värna både lokalredaktioner och vissa riksmedier på ett långsiktigt hållbart sätt.

Journalistförbundet har tidigare motsatt sig kvalitativa bedömningar av innehållet i medier bland annat utifrån kravet på "kvalitet". Det är fortsatt Journalistförbundets inställning. 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 det öppnas upp för godtyckliga bedömningar på myndighetsnivå.

Utredningens förslag 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. Journalistförbundet välkomnar förändringen.

Journalistförbundet ifrågasätter 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 Journalistförbundet blir det ytterligare ett kvalitativt krav som öppnar upp för godtyckliga myndighetsbeslut. Journalistförbundet anser i första hand att demokratikravet i 3 §, 1 punkten, i de nya mediestödslagen bör strykas. I andra hand anser Journalistförbundet att det bör förtydligas vad som avses med "nyhetsförmedling av betydelse för demokratin".

Journalistförbundet avstyrker förslaget om att införa ett demokrativillkor. Enligt Journalistförbundet är det olämpligt att införa ett villkor som så uppenbart strider mot intentionen i tryckfrihetsförordningen. Det finns också många andra argument emot ett demokrativillkor, vilket framgår nedan.

Utredningens förslag innebär att flera av dagens kvantitativa regler om till exempel egenproducerat redaktionellt innehåll, periodicitet och användarförankring tas bort. Dagens sifferatta gränser ersätts med flytande begrepp som "betydande del", "hög regelbundenhet" och "god användarförankring". Enligt Journalistförbundet är det problematiskt eftersom det minskar förutsägbarheten i systemet och riskerar att öppna upp för godtyckliga bedömningar.

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. Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att allmänt redaktionsstöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har behov av ekonomiskt stöd för den redaktionella verksamheten. Att det nya mediestödet ska ges till medier som är i behov av stöd är en av styrkorna med förslaget. Det är därför, enligt Journalistförbundet, viktigt att det görs en reell prövning av huruvida medier som söker stöd har ekonomiska svårigheter.

Utredningen föreslår att allmänt redaktionsstöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har anställd personal motsvarande minst två årsarbetskrafter som arbetar med journalistiska arbetsuppgifter. Journalistförbundet anser att villkoret är tydligt och bidrar till att uppnå syftet med mediestödet. Mot den bakgrunden tillstyrker Journalistförbundet förslaget.

Utredningen föreslår att utökad redaktionsstöd ska få lämnas för insatser för journalistisk bevakning av områden med svag bevakning samt för insatser där det redaktionella innehållet till minst 25 procent är på något eller några av de nationella minoritetsspråken enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter. Enligt Journalistförbundet är det fortsatt viktigt att stödja medier i svagt bevakade områden, men det bör analyseras hur det nya mediestödet ska samspela med det utökade redaktionsstödet för svagt bevakade områden.

Utredningen föreslår att storleken på det allmänna redaktionsstödet ska fastställas utifrån den årliga lönekostnaden, inklusive sociala avgifter, för den anställda personal som arbetar med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmediet. Journalistförbundet anser att även kostnader för anlitan av frilansar måste kunna ligga till grund för stöd.

Utredningen föreslår att beslut om mediestöd ska fattas av mediestödsnämnden vid Myndigheten för press, radio och tv. Nämndens beslut ska inte få överklagas. Journalistförbundet anser att det bör införas en möjlighet att överklaga beslut där Mediestödsnämnden nekar medieföretag mediestöd. Särskilt om lagstiftaren inför ett demokrativillkor enligt utredningens förslag anser Journalistförbundet att det vore olämpligt ur rättssäkerhetssynpunkt om det inte samtidigt fanns en överklagandemöjlighet.

Utredningen föreslår att mediestödsnämndens sammansättning ska regleras i lagen om mediestöd. 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. Journalistförbundet anser i första hand att lagstiftaren bör stärka oberoendet ytterligare. I andra hand tillstyrker Journalistförbundet förslaget.

Journalistförbundet välkomnar att det införs ett övergångsstöd. Det är viktigt att de medier som drabbas negativt av att presstödet reformeras ges tid att ställa om. Detta särskilt mot bakgrund av att mediebranschen fortsatt har en svår ekonomisk situation.

Utredningen föreslår att redaktionsstödet och övergångsstödet ska fördelas mellan de sökande som uppfyller förutsättningarna för redaktionsstöd. Vid fördelningen av redaktionsstödet och övergångsstödet ska mediestödsnämnden ta särskild hänsyn till i vilken utsträckning stödet kan förväntas bidra till att syftet med mediestödet uppfylls. Journalistförbundet anser att prioriteringen i första hand bör göras utifrån objektivt mätbara kriterier och i den mån kvalitet ska användas som ett villkor för mediestöd måste det tydligt definieras vad som avses med "nyhetsförmedling av hög kvalitet".

Journalistförbundet delar utredningens slutsats att frågan om ett tidskriftsstöd bör utredas närmare, med inriktningen att det bör handla om ett särskilt stöd just till tidskrifter.

Journalistförbundet delar utredningens bedömning att nollmoms för allmänna nyhetstidningar inte bör införas som ett alternativ till mediestöd. Journalistförbundet anser dock att det finns stora fördelar med att införa nollmoms för aktörer i mediebranschen. Enligt Journalistförbundet bör det därför utredas om det finns förutsättningar att införa ett bredare kvalificerat mervärdesskatteundantag som ett komplement till det nya mediestödet.

Stödformer inom mediestödet

Utredningen föreslår 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 utökad 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.

Journalistförbundet har länge förespråkat att presstödet ska reformeras. Det är därför positivt att det nu tycks finnas politisk vilja att införa ett mediestöd som har förutsättningar att med större precision stötta medier som är i behov av stöd. Journalistförbundets inställning till de olika stödformerna utvecklas nedan.

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 alltiämt regleras i en särskild förordning.

Journalistförbundet 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 Journalistförbundet 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 Journalistförbundet en fråga av sådan dignitet att regeringen inte ensam bör förfoga över den. Journalistförbundet noterar att stödformerna föreslogs regleras i lag när motsvarande förslag om en lag lades fram av Medieutredningen 2016.¹

¹ Se SOU 2016:80 sid 27 (3 §).

Mediestödets syfte

Utredningen föreslår att det ska framgå av den nya lagen om mediestöd att mediestödet 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 mediestödets primära syfte blir att främja tillgången till allmänna nyhetsmedier över hela landet. Journalistförbundet anser att det finns ett behov av att stärka lokaljournalistiken i Sverige. Förbundet har tidigare tillstyrkt förslag om att införa ett särskilt stöd för lokal journalistik, det så kallade "Vita fläckar-stödet". Journalistförbundet ser dock en risk för att utredningens förslag i praktiken leder till att vissa rikstäckande medier inte får tillräckligt med mediestöd, 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."² Enligt Journalistförbundet 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 Journalistförbundet att det bör förtydligas hur prioriteringen mellan lokala medier och rikstäckande medier ska se ut för att värna både lokalredaktioner och vissa riksmedier på ett långsiktigt hållbart sätt.

Journalistförbundet har tidigare motsatt sig kvalitativa bedömningar av innehållet i medier bland annat utifrån kravet på "kvalitet". Senast 2021 när MPRT presenterade nya föreskrifter skrev Journalistförbundet i sitt remissvar:

"Även om den typen av innehållsmässiga krav som föreslås inte direkt kan sägas äventyra den konstitutionella yttrandefriheten, eftersom det är frivilligt att ansöka om mediestöd, bör mediestödet utformas utifrån principer som stämmer överens med hur staten i övrigt förväntas agera gentemot medier. Mediefriheten förutsätter enligt Journalistförbundet att medierna står fria från statlig kontroll i förhållande till innehåll och att endast grundlagarnas brottskataloger ska sätta ramarna för myndigheternas rätt att agera mot innehållet i grundlagsskyddade medier. Detta bör enligt Journalistförbundet vara principer som även styr fördelningen av mediestöd."³

Det är fortsatt Journalistförbundets inställning. 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 det öppnas upp för godtyckliga bedömningar på myndighetsnivå.

Definition av allmänna nyhetsmedier

Utredningen föreslår att det 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.

Utredningens förslag 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. Journalistförbundet välkomnar förändringen.

² Se Ds 2022:14, Ett hållbart mediestöd för hela landet, sid 146.

³ Se Journalistförbundets remissvar på MPRT:s remiss "Nya föreskrifter för mediestöd under 2021", sid 4.

Journalistförbundet ifrågasätter 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 Journalistförbundet blir det ytterligare ett kvalitativt krav som öppnar upp för godtyckliga myndighetsbeslut. Om formuleringen trots allt ska användas anser Journalistförbundet 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". Journalistförbundet anser i första hand att demokratikravet i första punkten bör strykas. I andra hand anser Journalistförbundet att det bör förtydligas vad som avses med "nyhetsförmedling av betydelse för demokratin".

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.

Journalistförbundet vill inledningsvis framhålla att det är problematiskt att vissa medier inte lever upp till dessa principer. Det är ett reellt problem att utgivare med stöd av tryck- och yttrandefriheten sprider till exempel hatpropaganda. Det är också något som drabbar Journalistförbundets medlemmar hårt. Seriösa medier utmålas som lögnaktiga och det förekommer smutskastning och hot mot medier och enskilda journalister. Journalistförbundet anser dock inte att mediestödet ska användas som ett vapen 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.

Frågan om att koppla mediestödet till ett demokrativillkor är långt ifrån ny. Den har varit föremål för utredning två gånger under de senaste tio åren.⁴ Inget av förslagen har lett till lagstiftning. Ordföranden för presstödskommittén, Hans-Gunnar Axberger, var skiljaktig i frågan när kommittén lade fram sitt slutbetänkande 2013. Han ansåg att ett demokrativillkor borde införas. Det är en åsikt som den nu aktuella utredningen fäster stor vikt vid. Enligt Journalistförbundet finns det dock mycket som talar emot att införa ett demokrativillkor och Journalistförbundet har konsekvent motsatt sig den typen av innehållsvillkor. Journalistförbundet vill här erinra om det majoritetens i presstödskommittén skrev i 2013 års utredning:

"Hur angeläget det än är att antidemokratiska riktningar motverkas inom ramen för det demokratiska samhällets spelregler och genom en livaktig demokratisk diskussion, så är detta ändå främst en fråga för den fria åsiktsbildningen. Gränser har riksdagen satt med de bestämmelser som finns i tryckfrihetsförordningen. En bestämmelse om respekt för demokratins idéer som en grundläggande förutsättning för att få del av presstöd bör av dessa skäl inte införas."⁵

Journalistförbundet anser i likhet med presstödskommittén att de gränser som finns i tryckfrihetsförordningen bör vara avgörande för vilken makt myndigheter har att granska mediers innehåll.

Som nämns i utredningen finns det en demokratibestämmelse i radio- och tv-lagen. Bestämmelsen gäller public service, marksänd tv, beställ-tv, webb-tv och text-tv. Bestämmelsen innebär att programverksamheten som helhet ska präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer samt principen om allas lika värde och den enskildes frihet och värdighet. Som framgår av utredningen är demokratibestämmelsen svår att tillämpa i praktiken. Utredningen föreslår därför en närmast semantisk förändring av bestämmelsen när den införs i den nya lagen om mediestöd. Enligt Journalistförbundet kommer detta inte göra att det nya demokrativillkoret lättare att tillämpa. Snarare visar de problem som funnits med demokratibestämmelsen på olämpligheten av den typen villkor. I stället för att införa en ny

⁴ Se SOU 2013:66 och SOU 2016:80.

⁵ Se SOU 2013:66, sid 407.

liknande reglering borde behovet och lämpligheten av demokratibestämmelsen i radio- och tv-lagen utredas. Särskilt mot bakgrund av att den infördes med förvärdningen att utrymmet i marknätet var begränsat. Det stämmer visserligen fortfarande men marknätets relevans på mediemarknaden minskar för varje år.

Den formulering som föreslås i det nya demokrativilloret 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 Journalistförbundet bäddar denna typ av generell lagstiftning för godtyckliga bedömningar. Det kommer att drabba alla medier. Risken finns att de seriösa medierna blir onödigt restriktiva i sina publiceringar medan ett fåtal oseriösa medier utmanar regleringen för att testa gränser.

På en punkt är utredningen klar, i utredningen står det:

”En tydlig situation som bör innebära diskvalificering från mediestöd är om mediets ansvarige utgivare har dömts för hets mot folkgrupp eller något annat tryck- eller yttrandefrihetsbrott. I detta fall skulle mediestödsnämnden inte behöva fatta något självständigt beslut utan endast hänvisa till rättsväsendets bedömning av huruvida en redaktion har överträtt gränsen för tillåtna yttranden.”

Det är ovanligt att ansvariga utgivare döms för tryckfrihetsbrott i Sverige. Även om det är ovanligt med fällande domar förkommer det dock att ansvariga utgivare anklagas för tryckfrihetsbrott, till exempel förtal. Ett exempel som ofta nämns är Persbrandt-målet. I det fallet åtalades Expressens dåvarande ansvarig utgivare Otto Sjöberg för att tidningen hade publicerat uppgifter om att Persbrandt skulle ha varit alkoholförgiftad. Otto Sjöberg fälldes för förtal av Stockholms tingsrätt och domen överklagades inte.⁶ Med detta exempel som utgångspunkt skulle den reglering som utredningen föreslår innebära att Expressen var diskvalificerad från mediestöd. 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 Journalistförbundet visar detta på orimligheten i den reglering som utredningen föreslår.

Ansvarig utgivare ställs ofta inför svåra avvägningar. Ett exempel är om mediet får uppgifter som är av stort allmänintresse, men där det finns risk för att en publicering skulle leda till brott som innebär att Sveriges säkerhet äventyras. Ett exempel är om en journalist mottar hemliga uppgifter om militära aktioner, till exempel ubåtsverksamhet i svenskt farvatten. Här kan reglerna om obehörig befattningsmed hemlig uppgift i TF, 7 kapitlet, 15 §, aktualiseras. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att ansvarig utgivare har stor frihet att publicera uppgifter av allmänintresse inom lagens gränser.

Enligt Journalistförbundet finns det en uppenbar risk att förslaget om det genomförs får en hämmande effekt på ansvarig utgivares vilja att publicera uppgifter, vilket i sig är ett hot mot yttrandefriheten.

En viktig aspekt är också att flera fall av hets mot folkgrupp inte har gått att lagföra på grund av den så kallade ettårsregeln. Bestämmelsen som infördes i yttrandefrihetsgrundlagen 2019 innebär att en ansvarig utgivare inte ska hållas ansvarig för publiceringar som legat på webben mer än ett år. En förutsättning för att slippa ansvar är att utgivaren tar bort informationen inom 14 dagar från det att JK underrättat honom eller henne. Enligt Juridikfronten, som bevakar frågan, har över 500 fall av hets mot folkgrupp plockats bort från Nordfronts webb utan att åtal har kunnat väckas mot ansvarig utgivare.⁷ Journalistförbundet har hemställt till regeringen att bestämmelsens effekter måste utredas, men regeringen har hittills inte velat utreda frågan. Enligt Journalistförbundet är det anmärkningsvärt att lagstiftaren inte tycks vill täppa till detta uppenbara kryphål i lagstiftningen. Enligt Journalistförbundet

⁶ Mål nr B 11840-06, JK (Persbrandt)/.Otto Sjöberg (Expressen), Stockholm tingsrätt den 15 december 2006.

⁷ Se artikel på Juridikfronten från den 4 maj 2020:

<https://www.juridikfronten.org/2020/05/04/hela-502-fall-av-hets-mot-folkgrupp-borta-fran-nordfront-men-inget-atal-vacks/>

vore det ett betydligt mer effektivt sätt att motverka hatpropaganda än villkora mediestödet för alla medier på det sätt som föreslås i utredningen.

Ett starkt medieetiskt system är ett annat sätt att stärka seriösa medier. Så sent som 2019 infördes kravet på att den som får mediestöd måste leva upp till god medieetisk sed. Journalistförbundet har sedan bestämmelsen infördes motsatt sig att det ska ske en myndighetsprövning av huruvida en tidning lever upp till kravet på god medieetisk sed. Enligt Journalistförbundet skapar det en olycklig koppling mellan mediestödet och det medieetiska systemet vars hela idé är att stå fritt från statlig reglering och kontroll. Mediestödsutredningen gör gällande att en demokratiparagraf är en förutsättning för att kunna ta bort kopplingen mellan det medieetiska systemet och mediestödet. Journalistförbundet vänder sig mot den bilden som enligt Journalistförbundet byggs på felaktiga premisser. Ett starkt, självständigt, medieetiskt system är i sig en garant för att mediebranschen som helhet tar ansvar för det som publiceras. Så fungerade det innan 2019 och den ordningen kan gälla också framöver, oberoende av om demokrativillkoret införs eller inte.

Huruvida det strider mot tryckfrihetsförordningen att villkora stödet på det sätt som föreslås i utredningen är omdebatterat. Det finns dem som menar att det inte finns några konstitutionella hinder mot en demokratibestämmelse, men det finns också dem som menar motsatsen. Här har varken den nu aktuella utredningen eller medieutredningen 2016 gjort någon självständig analys. I stället stödjer utredningarna sin slutsats på Axbergers tio år gamla särskilda yttrande. Det är enligt Journalistförbundet beklagligt, särskilt som det gäller en så viktig fråga. Enligt Journalistförbundet behöver frågan analyseras ytterligare. Även om lagstiftaren skulle anse att frågan är utredd, menar Journalistförbundet att det trots det är olämpligt att införa ett villkor som så uppenbart strider mot intentionen i tryckfrihetsförordningen.

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

Villkor om andel redaktionellt innehåll

Utredningen föreslår att mediestöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har ett redaktionellt innehåll som utgör en väsentlig del av hela innehållet.

Andelen redaktionellt innehåll är ett objektivt kriterium som får anses bidra till att mediestöd går till aktörer som arbetar journalistiskt. Enligt Journalistförbundet är det positivt och förbundet tillstyrker därför förslaget.

Utredningen menar att det är svårt att ha tydligare skrivningar om kvantitet än "väsentlig del av hela innehållet". Journalistförbundet 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.

Villkor om andel egenproducerat redaktionellt innehåll

Utredningen föreslår att mediestöd ska 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.

Enligt Journalistförbundet är det 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. Journalistförbundet förespråkar att lagstiftaren istället håller fast vid den typen av kvantitativa regler som idag gäller. Här kan inspiration hämtas från Medieutredningens förslag från 2016.⁸

⁸ Se SOU 2016:80, sid 331 ff.

Villkor om periodicitet

Utredningen föreslår att mediestöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som publiceras med hög regelbundenhet. Utredningens förslag innebär att dagens kvalitativa krav (ett nummer per vecka enligt presstödsförordningen och 45 gånger per år enligt mediestödsförordningen) frångås. Enligt Journalistförbundet kan det ifrågasättas om det är ändamålsenligt att ta bort dagens tydliga krav om periodicitet när det inte finns någon ambition att i praktiken ändra kraven. Enligt Journalistförbundet är tydliga, förutsägbara och mätbara krav viktiga för att fördelningen av stöd ska göras på objektiva grunder. Enligt Journalistförbundet bör lagstiftaren överväga att ha kvar den typen av mätbara krav som finns idag. Även här kan inspiration hämtas från Medieutredningens förslag från 2016.⁹

Villkor om användarförankring

Utredningen 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 Journalistförbundet viktigt att det tydligt framgår vad som avses med "god användarförankring". Om dagens kvantitativa 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.

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.

Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

Behov av ekonomiskt stöd

Utredningen föreslår att allmänt redaktionsstöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som uppfyller de allmänna förutsättningarna för mediestöd och har behov av ekonomiskt stöd för den redaktionella verksamheten.

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 objektivt kriterium som kan bidra till att stödet används på ett ändamålsenligt sätt. Journalistförbundet anser att därför att det är motiverat att lägga resurser hos myndigheten på att göra gedigna bedömningar av företagets ekonomiska situation, även om det kräver viss ekonomisk specialkompetens hos myndigheten.

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.

⁹ Se aa.

Journalistförbundet 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 Journalistförbundet förslaget.

Lokal och regional nyhetsförmedling

Utredningen föreslår att allmänt redaktionsstöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som bedriver lokal eller regional nyhetsförmedling av vikt för demokratin inom bevakningsområdet. Allmänt redaktionsstöd ska få lämnas också för allmänna nyhetsmedier som är av särskild vikt för mediemångfalden eller för grupper som är underförsörjda när det gäller journalistisk bevakning. Villkoret om lokal och regional nyhetsförmedling ska inte gälla för allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna.

Journalistförbundets inställning framgår ovan under rubriken "Mediestödets syfte".

Särskilda förutsättningar för utökad redaktionsstöd

Utredningen föreslår att utökad redaktionsstöd ska få lämnas för insatser för journalistisk bevakning av områden med svag bevakning samt för insatser där det redaktionella innehållet till minst 25 procent är på något eller några av de nationella minoritetsspråken enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter. Utökad redaktionsstöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som uppfyller villkoren för allmänt redaktionsstöd. Om det finns synnerliga skäl ska utökad redaktionsstöd få lämnas även för allmänna nyhetsmedier som inte har behov av ekonomiskt stöd för den redaktionella verksamheten. Utökad redaktionsstöd ska inte få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har fått stöd för lokal journalistik enligt mediestödsförordningen (2018:2053) för samma område och tidsperiod. Frågan om ett område har svag journalistisk bevakning ska även fortsatt bedömas utifrån den omfattning i vilken området bevakas av allmänna nyhetsmedier samt utifrån områdets geografiska och befolkningsmässiga förutsättningar för journalistisk bevakning.

Som framgår av ovan har Journalistförbundet tidigare tillstyrkt förslag om att införa stöd för journalistisk bevakning av svagt bevakade områden. Enligt Journalistförbundet är det fortsatt viktigt att stödja den typen av insatser, men det bör analyseras hur det nya mediestödet ska samspela med det utökade redaktionsstödet för svagt bevakade områden.

Stödgrundande kostnad för allmänt redaktionsstöd

Utredningen föreslår att storleken på det allmänna redaktionsstödet ska 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.

Journalistförbundet noterar att endast kostnader för anställd personal räknas in när myndigheten ska bedöma om villkoret är uppfyllt. Enligt Journalistförbundet 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. Frilansar 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. Journalistförbundet anser därför att även kostnader för anlitage av frilansar måste kunna ligga till grund för stöd.

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.

Journalistförbundet 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 Journalistförbundet att beslut av Mediestödsnämnden bör kunna överklagas. Särskilt om lagstiftaren inför ett demokrativillkor enligt utredningens förslag anser Journalistförbundet att det vore olämpligt ur rättssäkerhetssynpunkt om det inte samtidigt finns en överklagademöjlighet.

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.

Journalistförbundet välkomnar förslaget att reglera mediestödsnämndens sammansättning i lag. Journalistförbundet 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 Journalistförbundet finns det dock 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 Journalistförbundet bör det övervägas att införa en karenstid för såväl riksdagsledamöter som statsråd och anställda i riksdag och Regeringen. En annan fråga är om andra personer med tydlig koppling till riksdagspartierna, till exempel gruppleddare i riksdagen, bör kunna utses till ledamöter. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet att lagstiftaren i första hand bör stärka oberoendet ytterligare.

I andra hand tillstyrker Journalistförbundet förslaget.

Övergångsstöd för medier som tidigare har beviljats driftsstöd

Utredningen föreslår att tillfälligt mediestöd i form av övergångsstöd ska få lämnas för dagstidningar för vilka driftsstöd enligt presstödsförordningen (1990:524) har beviljats under 2023, och som antingen inte beviljas redaktionsstöd eller beviljas redaktionsstöd med ett belopp som understiger det genomsnittliga driftsstödet som lämnats för 2021–2023. För dagstidningar som inte beviljas redaktionsstöd ska övergångsstöd få lämnas med högst en andel av det genomsnittliga driftsstöd enligt presstödsförordningen som beviljats för 2021–2023. För dagstidningar som beviljas redaktionsstöd ska övergångsstöd få lämnas med högst en andel av skillnaden mellan redaktionsstödet och det genomsnittliga driftsstödet för 2021–2023.

Övergångsstöd ska få lämnas under högst en period som motsvarar det antal år som dagstidningen har fått driftsstöd under perioden 2019–2023.

Storleken på andelen av det tidigare driftsstödet respektive av skillnaden mellan redaktionsstödet och det tidigare driftsstödet ska framgå av förordningen.

Övergångsstöd ska få användas endast för kostnader som är förknippade med utgivningen av den dagstidning som stödet har beviljats för.

Journalistförbundet välkomnar att det införs ett övergångsstöd. Det är viktigt att de medier som drabbas negativt av att presstödet reformeras ges tid att ställa om. Detta särskilt mot bakgrund av att mediebranschen fortsatt har en svår ekonomisk situation.

Nedsättning av allmänt redaktionsstöd

Utredningen föreslår att för den som beviljas allmänt redaktionsstöd enligt den nya lagen och förordningen om mediestöd men inte haft redaktionsstöd enligt mediestödsförordningen (2018:2053) ska det allmänna redaktionsstödet sättas ned med en andel av det stöd som annars skulle lämnas. För den som 2023 har beviljats redaktionsstöd enligt mediestödsförordningen till en lägre nivå än allmänt redaktionsstöd enligt de nya bestämmelserna ska det allmänna redaktionsstödet sättas ned med en andel av skillnaden mellan det redaktionsstöd som har beviljats 2023 och det stöd som annars skulle lämnas. Nedsättningen ska ske under en övergångsperiod på tre år.

Journalistförbundet har inget att erinra mot förslaget.

Prioritering inom redaktionsstödet och övergångsstödet

Utredningen föreslår att redaktionsstödet och övergångsstödet ska fördelas mellan de sökande som uppfyller förutsättningarna för redaktionsstöd. Vid fördelningen av redaktionsstödet och övergångsstödet ska mediestödsnämnden ta särskild hänsyn till i vilken utsträckning stödet kan förväntas bidra till att syftet med mediestödet uppfylls. Nämnden ska därvid få beakta bland annat insatser för svagt bevakade områden, insatser för nationella minoriteter och mediets förankring i bevakningsområdet. Nämnden ska även få beakta behovet av en ordnad övergång för tidningar som har haft driftsstöd under lång tid.

Som framgår av ovan anser Journalistförbundet att syftesbestämmelsen innehåller villkor som kväver bedömningar av mediernas innehåll, till exempel kvalitetsvillkoret. Journalistförbundet anser därför att prioriteringen i första hand bör göras utifrån objektiva mätbara kriterier och 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 det öppnas upp för godtyckliga bedömningar på myndighetsnivå.

Frågan om utvidgning av mediestödet till tidskrifter

Utredningen föreslår att mediestödet inte bör utvidgas till att omfatta tidskrifter. Utredningen menar att frågan om ett särskilt tidskriftsstöd bör utredas närmare. Journalistförbundet beklagar att det saknades politiskt stöd för att lyfta frågan om stöd till tidskrifter inom ramen för mediestödsutredningen. Journalistförbundet instämmer, i likhet med Medieutredningen, med Sveriges Tidskrifter om att ett antal tidskrifter har stor betydelse för den demokratiska offentligheten. Journalistförbundet delar utredningens slutsats att frågan om ett tidskriftsstöd bör utredas närmare, med inriktningen att det bör handla om ett särskilt stöd just till tidskrifter.

Frågan om undantag från mervärdesskatt för allmänna nyhetstidningar

Utredningens sista kapitel innehåller en utredning gjord av finansdepartementet. I kapitlet redogörs för Finansdepartementets utredning och analys av om ett kvalificerat mervärdesskatteundantag bör införas för allmänna nyhetstidningar. Slutsatserna beskrivs på följande sätt i utredningen:

"Sammanfattningsvis är bedömningen att ett mervärdesskatteundantag inte bör införas. Ett mervärdesskatteundantag bedöms vara kostsamt och innebära ett avsteg från mervärdesskattens primära syfte, vilket är att fungera som en fiskal skatt med så liten påverkan på ekonomin som möjligt. Det skulle dessutom innebära ökade administrativa kostnader, ökade gränsdragningsproblem och konkurrensproblem, framför allt i förhållande till tidskriftsbranschen. Ett sådant undantag skulle också vara ett mindre träffsäkert och effektivt mediepolitiskt verktyg än press- och mediestöd eftersom det framför allt gynnar tidningar med stor upplaga och hög omsättning."

Journalistförbundet delar utredningens bedömning att nollmoms för allmänna nyhetstidningar inte bör införas som ett alternativ till mediestöd. Journalistförbundet anser dock att det finns stora fördelar med att införa nollmoms för aktörer i mediebranschen. En sådan fördel skulle vara lägre konsumentpriser, vilket i

sin tur skulle bidra till att fler skulle ha råd att ta del av medier. Enligt Journalistförbundet bör det därför utredas om det finns förutsättningar att införa ett bredare kvalificerat mervärdesskatteundantag som ett komplement till det nya mediestödet.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'U' followed by a series of loops and a horizontal line.

Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet