



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Promemoria

2016-11-07

Medieutredningen

Ku 2015:01

Mediepolitiska slutsatser och visioner

Promemoria av Medieutredningen lämnad till Kulturdepartementet
i november 2016

Innehåll

1. Introduktion	3
2. Ökad öppenhet i offentlig förvaltning	3
2.1 Allmänna handlingar i elektronisk form, öppna data och transparenta algoritmer	3
2.2 Kostnadsfri assistans till journalister	11
2.3 Transparensbarometer	14
3. Åtgärder för att hela landet ska leva	15
3.1 Ett nytt offentligt finansierat mediebolag	15
3.2 En investeringsfond för startups	19
4. En mediemarknad på lika villkor	21
4.1 Ny konkurrensbedömning	21

1 Introduktion

Enligt Medieutredningens direktiv (dir. 2015:26) ska en särskild utredare analysera behovet av nya mediepolitiska insatser när presstödet i dess nuvarande form upphör. Då perspektivet i direktiven är brett och långsiktigt lämnar Medieutredningen, utöver slutbetänkandet *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar* (SOU 2016:80) med förslag om att ett nytt mediestöd ska ersätta presstödet den 1 januari 2018, även följande promemoria, med idéskisser kring vägval att överväga inom ramen för en mediepolitik för framtiden. Promemorian pekar på områden som öppenhet i offentlig förvaltning samt utökad assistans till journalister, investeringskapital för medie-startups och en ny form av offentligt finansierat mediebolag – utan egna kanaler.

2 Ökad öppenhet i offentlig förvaltning

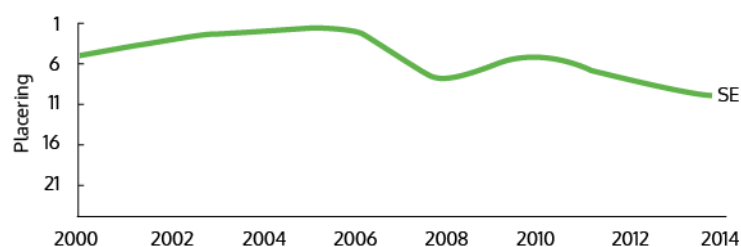
2.1 Allmänna handlingar i elektronisk form, öppna data och transparenta algoritmer

I en tid då information inte längre enbart anskaffas fysiskt av journalister och sprids via tv eller tidningar utan i allt högre utsträckning består av datapunkter, dataströmmar och databaser brådskar det att synkronisera den tekniska utvecklingen – och de möjligheter som följer av den – med lagar och regelverk. En stor mängd av den för medborgare och medier viktiga informationen är annars svår eller omöjlig att nå, något som försvårar insyn och granskning av t.ex. vem som äger landets gruvtillgångar eller kopplingar mellan vissa företags aktieägare och ansvariga bakom offentliga upphandlingar. Rättigheten till anskaffning av information är grundlagsskyddad (TF 2 kap) men den praxis som växt fram i vår demokrati utgår ännu i hög grad från de fysiska förutsättningarna. Detta förhållande riskerar att påverka medborgarnas tillgång till tillförlitlig information negativt. På samma sätt riskerar det att hindra medierna från att förse medborgarna med denna information, såväl direkt som indirekt. Utvecklingen kan även resultera i att förtroendet för myndigheterna påverkas negativt. Myndigheterna kan komma att uppfattas som mer slutna när de gängse medlen för att komma åt information inte tillhandahålls.

Graden av digitalisering i ett land mäts såväl av FN ("E-government survey") som World Economic Forum ("Global information technology report") och av EU-kommissionen, bl.a. i form av Digital Economy & Society Index, Desi. En av de fem faktorer som ringas in är i vilken utsträckning myndighetstjänster digitaliserats. Det ska understrykas att dessa mätningar ofta har kvalitativa och inte kvantitativa underlag och att resultaten fluktuerar från år till år. I den senaste Desi-mätningen hamnar emellertid Sverige på 7:e plats (2015), efter såväl Estland (1:a) som Malta (2:a) och Portugal (4:a). EU pekar på att "Digital Public Services" har

potentialen att förbättra interaktionen med medborgarna och samtidigt effektivisera, med ”signifikanta kostnadsbesparingar” som följdverkan.¹ I World Economic Forums Global Information Technology Report noteras Sverige på 23:e plats när det gäller myndigheters användning av öppen data (”government usage”), tre placeringar lägre än vid den senaste mätningen.²

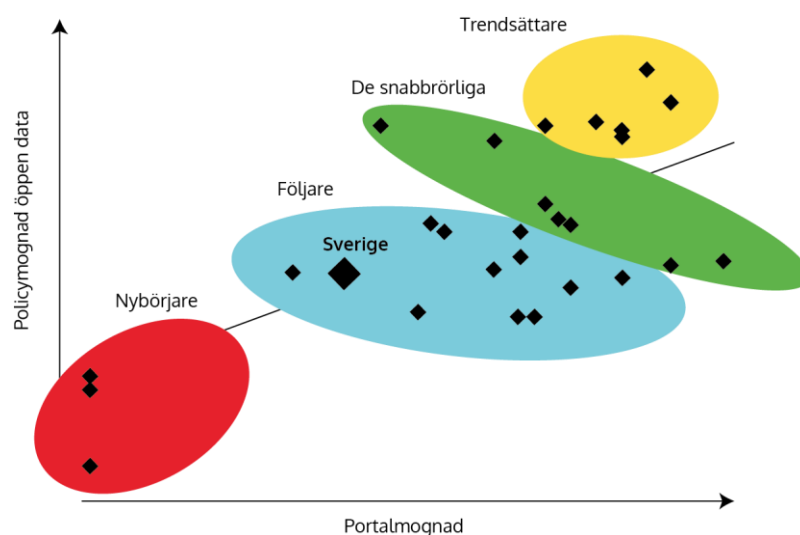
Figur 1: Sveriges placering i Desi-mätningar



Källa: EU-kommissionen.

I en rapport om öppen data-mognad och beredskap från EU-kommissionen, publicerad i oktober 2016, märks en positiv rörelse i hela unionen. I genomsnitt hade EU28+länderna ökat indikatorerna för öppen data-mognad med över 28 procent jämfört med 2015. Samtidigt noteras variationer, länderna delas in i fyra grupper, från de mest framgångsrika (”trendsättare” och ”de snabbbrörliga”) till de med något svagare utveckling (”följare” och ”nybörjare”). Sverige noteras i gruppen ”följare”.

Figur 2: Sverige i förhållande till övriga EU-länder, datamognad



Källa: European Data Portal.

¹ Digital Public Services, DESI dimension 5. Uppgifter hämtad från EU-kommissionens webbplats i september 2016.

² World Economic Forum. *Global Information Technology Report 2016*.

Utöver betydelsen i en medial kontext, behandlat ovan, har öppna data även ett rent samhällsekonomiskt värde. Forskning pekar på att öppna data inbringar ett samhällsekonomiskt värde som motsvarar 0,5 procent av BNP i förhållande till data som enbart tillgängliggörs mot betalning.³

När vi har datorer med en beräkningskapacitet många gånger högre än människans måste vi skapa förutsättningar för att automatisering, artificiell intelligens och andra former av maskinell bearbetning av data ska kunna ta över hela eller delar av arbetsuppgifter i de flesta verksamheter.

För journalister handlar det om att utveckla delvis helt nya arbetsmetoder, där journalist och maskin kompletterar varandra. Det kan handla om att använda sig av öppen hälsodata för att blottlägga exempelvis en hittills okänd kontaminering av ett område som bara syns via en extra hög frekvens av diagnoser just där – eller att avslöja vilka polisdistrikt som har en klart högre andel anmälningar om övervåld än genomsnittet.

Men för att detta ska kunna ske – och för att inte den insyn och den möjlighet att ta del av offentliga uppgifter ska förlora i värde i denna nya kontext, krävs en rad förändringar av hur offentlighetsprincipen tolkas i olika sammanhang.⁴

Allmänna handlingar enligt TF

En förutsättning för att journalistiken ska kunna fullgöra sitt granskande uppdrag, i rollen som den s.k. ”den tredje statsmakten”, är rätten till insyn. Ett väsentligt verktyg är det tryckfrihetsförordningen betecknar som allmänna handlingar.⁵ Denna rättighet omfattar även rätten att ta del av en myndighets datalagrade information som omfattar befintliga allmänna handlingar men också sammanställningar av uppgifter ur allmänna handlingar, under förutsättning att sådana sammanställningar kan utföras utan en alltför stor arbetsinsats och med rutinbetonade åtgärder.⁶

För att sådana handlingar ska anses vara förvarade hos en myndighet krävs att de kan tas fram med en begränsad arbetsinsats och att denna

³ *Permission granted: The economic value of data assets under alternative policy regimes – A Lateral Economics report for the Open Data Institute*, mars 2016.

⁴ Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt i Sveriges grundlag, exempelvis genom rätten till yttrandefrihet, meddelarfriheten för tjänstemän och genom allmänna handlingars offentlighet.

⁵ Tryckfrihetsförordningen använder sig av begreppet allmänna handlingar som grund för offentlighetsprincipen. En handling är enligt 2 kap 3 § Tryckfrihetsförordningen allmän om den förvaras hos en myndighet samt har inkommit till (6 §) eller upprättats hos myndigheten (7§).

⁶ 2 kap 3 § andra stycket TF.

insats inte är förenad med några nämnvärda kostnader eller andra komplikationer. Det är här det kan uppstå brister i öppenhet och insyn. Grävande journalister vittnar om en rörelse i myndigheters hantering som försvårar tillgången till offentlig data, att granskningar inte blir av exempelvis på grund av att myndigheter vägrar lämna ut handlingar i digitalt format.⁷ En sådan hantering kan vara då tjänstemän lämnar ut inscannade pdf-filer. Handlingarna är utlämnade men omöjliga att, utan en stor arbetsinsats för journalisten, bearbeta.

De offentliga verksamheternas analoga rutiner kan alltså i sig verka hindrande. Men det kan också potentiellt användas som metod för att undvika den insyn lagstiftaren avsåg.

Bolagsverket utgör här ett positivt exempel, då de levererar statistikinformation som textfiler i s.k. csv-format, som är möjliga att importera till kalkylprogram och databaser.

En annan förändring som följer av digitaliseringen är att offentliga myndigheter, i takt med ökande mängder data på sina webbplatser, också implementerar algoritmer i syfte att förbättra sina tjänster till allmänheten. De värden eller de designlösningar som ligger bakom utförandet är emellertid varken transparenta eller påverkbara, ur medborgarperspektiv. Här växer det, enligt Medieutredningen, fram ett behov att tydliggöra vikten av översyn så att denna utveckling inte skadar medborgarnas och mediernas rätt att ta del av information, offentlighetsprincipen eller kraven på myndigheters saklighet och opartiskhet.

Det förefaller inte som om myndigheternas algoritmer för automatisk databehandling ännu har prövats mot bestämmelserna om allmänna handlingar. Däremot har Högsta förvaltningsdomstolen slagit fast att filer, som kakor och historikfiler, är att betrakta som allmänna handlingar.⁸

Allmänna handlingar i elektronisk form

I dag finns ingen skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, men en myndighet kan ändå välja att göra det inom ramen för sin serviceskyldighet.

Frågan om det borde införas en skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form och vilken avgift som myndigheterna

⁷ Vittnesmål vid flera konferenser i datajournalistik, t.ex. Södertörn och Nordic Data Journalism Conference, Noda.

⁸ RÅ 1999 ref. 18.

borde få ta ut för detta har utretts vid ett flertal tillfällen.⁹ E-offentlighetskommittén ansåg år 2010 att ytterligare utredningar måste göras innan sådana lagändringar kunde komma till stånd.¹⁰

Trots att digitaliseringen påverkar snart sagt varje del av samhället och medborgarna i hög utsträckning väljer att prioritera digital kommunikation finns alltså i nuläget inga juridiska krav på myndigheter att lämna ut information i elektronisk form. *PSI-direktivet* innehåller emellertid en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter inom EU.¹¹ Direktivet är tillämpligt för såväl allmänna handlingar som för andra typer av data. Det går dock inte att säga att PSI-lagen¹², som implementerar direktivet, generellt reglerar öppna data eftersom lagen behandlar vidareutnyttjande oavsett om handlingarna avser öppna data eller andra handlingar. Lagen ställer inte heller krav på att data ska tillhandahållas som öppna data. Med begreppet ”öppna data” avses vanligen data som tillhandahålls elektroniskt och fritt utan att betydande tekniska eller rättsliga begränsningar uppställts för hur de får vidareutnyttjas, vilket i praktiken innebär att ingen avgift får tas ut och att det inte krävs licenser.¹³

EU-kommissionen har förespråkat en nollkostnadsmetod för att beräkna marginalkostnaderna för digitala handlingar som sprids elektroniskt.¹⁴ Den svenska avgiftsförordningen tillåter dock att myndigheter tar en avgift även för elektroniska handlingar, vilket har en direkt inverkan på mediernas arbete. Stora efterfrågade volymer, som det ibland vid större granskningar är fråga om, genererar stora kostnader. I en ekonomiskt pressad kontext kan den totala kostnaden för en granskning vara avgörande för om den genomförs eller inte.

⁹ T.ex. *Grunddata – i samhällets tjänst* (SOU 1997:146), *Allmänna handlingar i elektronisk form - offentlighet och integritet* (SOU 2010:4) samt *En ny förvaltningslag* (SOU 2010:29).

¹⁰ Kommittén bedömde att det befintliga regelverket till skydd för den personliga integriteten inte kunde garanteras om en sådan skyldighet infördes, men ansåg att det långsiktiga målet borde vara att myndigheterna ska ha en skyldighet att, i den mån det inte finns särskilda förbud mot det i lag eller förordning, lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form om sökanden så önskar. Kommittén ansåg dock att en sådan reglering inte kan införas förrän en grundlig genomgång och bearbetning har genomförts av samtliga registerförfattningar (SOU 2010:4 s. 15-16).

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/37/EU om ändring i direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. PSI är en förkortning av ”Public Sector Information”.

¹² Lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

¹³ Riksarkivet (2015). *Redovisning av utredningsuppdrag avseende öppna data samt vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen*, RA 04-2015/4818, s. 5.

¹⁴ Europeiska kommissionens tillkännagivande avser Riktlinjer om rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar (2014/C 240/01).

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen utrett avgiftsförordningen i förhållande till PSI-lagen. ESV ansåg sig sakna ett tydligt stöd från regeringen att främja ökad användning av information för vidareutnyttjande och förordade därför inte den nollkostnadsmetod som EU-kommissionen rekommenderat. ESV föreslog bland annat att avgiftsförordningen skulle ändras så att myndigheter i stället kan ta ut avgifter för direkta kostnader samt gemensamma, s.k. overhead-kostnader.¹⁵

Öppna datakällor och öppna API:er

Ett växande fält inom journalistiken är det som kallas datajournalistik (se vidare kapitel 3, avsnitt 3.6.6, i slutbetänkandet), en gren av journalistiken som bygger på insamling av stordata, i syfte att utifrån en analys av materialet blottlägga nya eller okända förhållanden. Här är offentliga myndigheters data en väsentlig råvara. Trots avsaknaden av en lagstiftning som ålägger myndigheter att tillgängliggöra elektroniska handlingar har det gjorts ansträngningar för att främja ett utökat vidareutnyttjande i enlighet med syftet i PSI-lagen. I juli 2015 infördes t.ex. ett krav på myndigheter att publicera en förteckning över handlingar som kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande.¹⁶

Flera myndigheter och organisationer arbetar också med frågan, exempelvis har Statskontoret regeringens uppdrag att göra en samlad uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande. En delrapport är lämnad och uppdraget ska slutredovisas till regeringen i början av 2018, inför den rapport som därefter ska lämnas till EU-kommissionen om implementeringen av PSI-direktivet.¹⁷

Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) arbetar för en nationell samordning av kommunernas, landstingens och de statliga myndigheternas arbete med öppna data och har utvecklat ett verktyg för publicering av länkade nyckeltal i samverkan med ett antal kommuner och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) med ekonomiskt stöd av Vinnova.¹⁸ RKA ansvarar också för kommun- och landstingsdatabasen Kolada som innehåller nyckeltal om resurser, volymer och kvalitet i alla verksamheter.

En undersökning visar dock att endast 120 av de 290 kommunerna samt 57 av de 103 myndigheterna som ingick i studien har en webbsida för PSI-data. Förståelsen i verksamheterna för öppna data är låg. I

¹⁵ Ekonomistyrningsverket (2015). *Avgiftsförordningen och PSI-lagen*. ESV-nr: 2015:63

¹⁶ 11 § PSI-lagen.

¹⁷ Statskontoret (2015). *Myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av information – en nulägesbild*.

¹⁸ Uppgift hämtad från webbplatsen opnadata.skl.se i oktober 2016.

kommunerna upplevde drygt 80 procent av de svarande att förståelsen för öppen data i mer eller mindre grad är begränsad. Motsvarande siffra för myndigheterna är drygt 65 procent. 68 procent av respondenterna ansåg att öppen data-publicering är ett lågt prioriterat arbete i någon mån, varav 25 procent anser att prioriteten är låg i hög grad. Bilden bekräftas av Sveriges placering under genomsnittet för EU28+-länderna i den öppna data-ranking som presenteras på EU-kommissionens dataportal ("European Data Portal").¹⁹

För de svenska statliga myndigheterna är siffrorna något mer positiva än för kommunerna.²⁰

Ett positivt exempel från den offentliga sfären är Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Sabo, och dess arbete med branschstandarden *Fastapi*, som möjliggör integration av olika fastighetssystem.²¹ Ett annat exempel är *Fråga staten!*, ett nystartat privat webbinitiativ med finansiering från Vinnova. Tjänsten syftar till att underlätta för medborgare att få tillgång till offentliga handlingar och ta del av andras förfrågningar. I september 2016 finns 590 myndigheters kontaktuppgifter att tillgå.²² Ett annat privat initiativ på området, med stöd från Vinnova, är Svenska API-katalogen som listar svenska öppna API:er, i oktober 2016 omfattade den 311 API:er.

Riksarkivet har sedan juli 2016 ansvaret för ett antal verktyg som utvecklats med finansiering av Vinnova för att främja vidareutnyttjande av data.²³ Det handlar om en plattform för öppna data (www.oppnadata.se) och webbplatsen PSI-datakollen som syftar till att följa upp myndigheternas arbete med vidareutnyttjande, samt en nationell vägledning som gäller för alla statliga myndigheter och kommuner med bl.a. ett ramverk för öppna data som utvecklats av E-delegationen och länkats samman med SKL:s rekommendationer (www.vidareutnyttjande.se). Riksarkivet ska också samla och publicera information som statliga myndigheter är ålagda att offentliggöra, enligt PSI-lagen. Vidare ska Riksarkivet vägleda medborgare i frågor som var i statsförvaltningen data finns och bistå dem i kontakterna med berörd myndighet.

¹⁹ Uppgifter hämtade på European Data Portal i oktober 2016.

²⁰ Semere, Johannes. *Öppen offentlig data: Hinder och utmaningar som offentlig sektor upplever i samband öppen datapublicering*, Institutionen för informatik vid Ekonomihögskolan på Lunds universitet.

²¹ *Fastmarktet digitaliserar fastighetsbranschen*. Uppgift hämtad på Fastmarkets webbplats i september 2016.

²² Bygger på uppgifter lämnade av Mattias Axell, projektledare på Fråga staten samt på uppgifter hämtade från Fråga statens webbplats i september 2016.

²³ Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2016. *Uppdrag till Riksarkivet att främja statliga myndigheters arbete med att tillgängliggöra data för vidareutnyttjande*, Fi2015/02025/SFÖ (delvis), Fi2016/01537/SFÖ (delvis).

Riksrevisionen har i juni 2016 publicerat en granskning av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och kommit fram till att regeringen inte skapat de institutionella förutsättningar som krävs för att statliga myndigheter, kommuner och landsting ska kunna ta sitt ansvar och uppfylla målet om en enklare, öppnare och effektivare förvaltning.²⁴ Granskning mynnade ut i följande rekommendationer:

- Regeringen bör stärka greppet om e-förvaltningen och besluta vilka frågor som är strategiskt viktiga och som bör prioriteras. Regeringen bör sedan ge den offentliga förvaltningen uppdrag och förutsättningar att genomföra prioriterade områden.
- Det saknas en mottagare för de problem som de offentliga aktörerna möter i arbetet med e-förvaltning. Regeringen bör utse en aktör som "äger" e-förvaltningsfrågan och som har mandat att hantera bristande förutsättningar, t.ex. gemensamma standarder, finansiering och gällande lagstiftning.
- Regeringen bör på ett samlat sätt utreda vilka författningsändringar som behövs för att kunna skapa en digital förvaltning.
- Regeringen bör ta fram en nationell strategi för arbetet med öppna data som tydligt anger vilken typ av information som är strategiskt viktig att publicera som öppna data, hur arbetet ska finansieras samt i vilket format det ska publiceras.
- Regeringen bör uppdraga åt Riksarkivet att ta fram en nationell strategi för införandet av e-arkiv i den offentliga förvaltningen. Regeringen bör ha som krav att offentlig posthantering ska ske digitalt, antingen genom Mina meddelanden eller genom annan e-tjänst.²⁵

En internationell utblick kan tjäna som inspiration för hur dylika insatser kan utvecklas och implementeras. Storbritannien har i sitt långt framskridna arbete med Regeringens digitala tjänster ("Government Digital Service") utgått från sju principer, sprungna ur designteorin, med fokus på öppenhet och enkelhet. Den viktigaste (fritt översatt): "Användarnas behov, inte de offentliga myndigheternas behov".²⁶

Medieutredningens slutsats

Medborgares och mediers insyn i offentliga verksamheter är grundläggande för att allmänheten ska kunna ta del av tillförlitliga

²⁴ Riksrevisionen (2016). *Den offentliga förvaltningens digitalisering, - En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, (RiR 2016:14), s. 6.

²⁵ Riksrevisionen (2016). *Den offentliga förvaltningens digitalisering, - En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, (RiR 2016:14), s. 10

²⁶ UK Government Digital Service, *Design Principles*. Uppgift hämtad på gov.uk i oktober 2016.

uppgifter om för demokratin väsentliga processer och skeenden samt granska och utkräva ansvar av beslutsfattare och andra makthavare. Medieutredningen har beskrivit en rad förbättringsområden när det gäller att uppdatera definition och praxis kring vad som är att betrakta som tillräckligt god insyn och anser att Riksrevisionens rekommendationer bör prioriteras. Medieutredningen menar vidare att det är av yttersta vikt att regeringen uttalar ett tydligt stöd för arbetet med att främja ökad användning av information för vidareutnyttjande. Grundprincipen i det fortsatta arbetet med att utveckla offentlighetsprincipen i den alltmer digitaliserade demokratin bör vara att myndigheters data i så hög utsträckning som möjligt ska finnas öppet tillgängliga utan kostnad, inte bara på förfrågan.

Den offentliga informationen tillhör oss alla och för att så många som möjligt ska kunna använda den bör den tillgängliggöras som öppen data i maskinläsbart format samt via öppna API:er så långt det – med hänsyn tagen till integritetsaspekterna – är möjligt. Medieutredningen anser vidare att det bör tydliggöras att även myndigheters algoritmer omfattas av offentlighetsprincipen. Offentliga verksamheters algoritmer bör vara transparenta och myndigheter bör åläggas att öppet redovisa hur de fungerar.

2.2 Kostnadsfri assistans till journalister

I en tid då medieföretagen är ekonomiskt pressade och tvingas reducera antalet journalister försvåras deras förmåga att genomföra djuplodande granskningar. Medieutredningens undersökning av journalisternas arbetssituation, se kapitel 3 i slutbetänkandet, visade att 77 procent av de yrkesverksamma SJF-medlemmarna ansåg att det dagliga betinget har ökat de senaste tre åren, 51 procent svarade att mindre tid används för kritisk granskning i jämförelse med förhållandena för tre år sedan och 85 procent såg negativ påverkan på redaktionen, en ofta angiven effekt var ”sämre kvalitetskontroll”.

Den s.k. grävande journalistiken tar ofta lång tid och då arbetstiden är det enskilt dyraste inslaget i mediernas verksamhet är denna del av verksamheten också den dyraste. En aspekt som vägs in på redaktionerna inför beslut om en viss granskning ska äga rum är den beräknade totala kostnaden. I denna kostnad ingår eventuell betalning till offentliga myndigheter, för den händelse att dessa behöver bidra med material eller andra typer av insatser. En alltför hög kostnad riskerar att innebära att för demokratin viktiga granskningar aldrig blir av.

En grundlagsfäst rättighet

I offentlighets- och sekretesslagstiftningen finns en skyldighet att *lämna upplysningar* ur allmänna handlingar som går utöver skyldigheten att

lämna ut allmän handling i TF. Myndigheten är dock inte skyldig att lämna upplysningarna ”om det skulle hindra arbetets behöriga gång”.²⁷

Frågan hur mycket arbete en myndighet måste lägga ned på en begäran om att få ut allmänna handlingar har prövats i domstol vid flera tillfällen. I ett fall begärde en medborgare i Kalmar under flera års tid ut tusentals handlingar från kommunen. Efter att kommunen hade försökt tillgodose de ovanliga önskemålen bl.a. genom att inrätta en särskild tjänst slutade det med att kommunen nekade. Efter en anmälan till JO fick emellertid kvinnan rätt.²⁸

En myndighet kan alltså inte vägra att lämna ut allmänna handlingar med motiveringen att det skulle ta lång tid och kräva stora resurser. Om begäran inte är tillräckligt specificerad har myndigheten däremot inte någon skyldighet att göra omfattande efterforskningar för att få fram handlingar som sökanden inte närmare kan beskriva.²⁹ En begäran kan dock anses vara tillräckligt preciserad om den avser en grupp av handlingar, t.ex. samtliga beslut från en bestämd tidsperiod.³⁰ Lagstiftaren har alltså ansett att myndigheterna måste ges utrymme att säga nej till alltför vida och långtgående önskemål om bistånd. Regelverket ska medge en smidig anpassning till den aktuella arbets- och resurssituationen och lämna utrymme för begränsningar efter en mera allmän lämplighetsbedömning.³¹

Myndigheters begränsningar vad gäller att lämna kostnadsfri service till journalister i dag

Generellt sett lämnas den hjälp som omfattas av myndigheters serviceskyldighet enligt offentlighets- och sekretesslagen avgiftsfritt, om det inte finns uttryckligt stöd i lag eller förordning för att ta betalt. Myndigheter har följaktligen inte fria ramar för att lämna kostnadsfri service till journalister. Kommunerna och landstingen beslutar själva om vilka avgifter och taxor som ska gälla för deras tjänster, men dessa ska motsvara självkostnaden.³²

En huvudprincip är att det är fullmäktige som beslutar om avgiftsuttag eftersom beslut om taxor generellt sett anses vara av stor kommunalekonomisk betydelse. Orsaken till det är att avgiftsuttaget påverkar skatteuttaget. När kommuner fattar beslut om kommunala avgifter ska också vissa principer beaktas. Några av de grundläggande principerna som styr förvaltningsmyndigheternas verksamhet är

²⁷ 6 kap. 4-6 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

²⁸ Beslut av JO Renfors den 20 juli 2014, dnr 180-2014.

²⁹ RÅ 1979 Ab 6.

³⁰ Bohlin, Offentlighetsprincipen, 8 uppl. s. 138 f. och JO 1994/95 s. 571.

³¹ Prop. 1985/86:80 s 20–21.

³² 8 kap. 3 a-b § kommunallagen (1991:900).

likhetsprincipen som tillsammans med objektivitetsprincipen framgår av grundlagen.³³

Likhetsprincipen framgår även i kommunallagen och innebär att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.³⁴ En eventuellt differentierad taxa måste vila på saklig grund.³⁵

För statliga myndigheter regleras den generella möjligheten att ta betalt i avgiftsförordningen. Det ekonomiska målet för statlig avgiftsfinansierad verksamhet, om inget annat mål beslutats, är full kostnadstäckning.³⁶ ESV uppger till exempel att det innebär att samtliga SCB:s uppdragsgivare ska betala samma pris för uppdrag av likartad natur. Några undantag för specifika uppdragsgivare (statliga, kommunala eller privata) eller typer av uppdrag finns inte och inga rabatter lämnas.³⁷

Medieutredningens slutsats

Mot bakgrund av vikten av bibehållen balans mellan de granskade och granskarna samt med hänvisning till den pressade situationen för granskarna, se kapitel 3 i slutbetänkandet, anser Medieutredningen att de relativt sett välfinansierade myndigheterna borde åläggas en utökad serviceskyldighet gentemot den som kan visa att servicen behövs i journalistiskt syfte. En förändring av myndigheters skyldigheter av den här amplituden kräver emellertid en utredning i särskild ordning då ett dylikt initiativ berör flera lagar och regelverk.

Frågor som behöver utredas närmare är hur lagen kan formuleras så att den som begär tjänsten själv kan välja att avstå från rätten att vara anonym i tryckfrihetsförordningen 2 kap. 14 § vid begäran om att få ut allmänna handlingar. I det sammanhanget bör det beaktas att det på många mindre orter i praktiken inte finns någon anonymitet för en grävande journalist. Vidare bör gränsdragningen för det journalistiska syftet klargöras, t.ex. om granskningen syftar till publicering eller sändning i ett allmänt nyhetsmedium.

Andra frågor att analysera handlar om möjligheten att göra ett undantag i kommunallagens självkostnadsprincip och om avgiftsförordningen kan behöva ändras. Gränsdragningen för hur långt serviceskyldigheten ska sträcka sig behöver också klargöras, både vad gäller arbetsinsatser och kostnader, men också i förhållande till objektivitetsprincipen och myndighetens möjligheter att själv bestämma, planera och göra

³³ 1 kap. 9 § RF.

³⁴ 2 kap 2 § kommunallagen (1991:900).

³⁵ Prop. 1990/91:117 s. 29.

³⁶ Avgiftsförordning (1992:191).

³⁷ *Allmänna utgångspunkter för SCB:s prissättning*, hämtade från SCB:s webbplats i oktober 2016.

prioriteringar i sin verksamhet. Slutligen bör även det samhällsekonomiska värdet vägas in.

2.3 Transparensbarometer

Insynen i offentlig förvaltnings verksamhet är grundläggande för att medborgarna ska ha tillgång till vederhäftig och uppdaterad information om väsentliga processer och skeenden för att därigenom kunna delta i demokratin. Transparensen utgör också ett väsentligt element när det gäller medborgares möjlighet att ställa politiker och tjänstemän till svars.

Samma gäller för oberoende nyhetsmedier, som ofta utför denna uppgift, i allmänhetens tjänst. Medieutredningen har därför lagt stor vikt vid att belysa bekymmersområden inom offentlighetskulturen och den transparens som den bör vara präglad av. Delbetänkandet pekar på tendenser till ökat slutenhet i offentlig verksamhet, såväl öppna som dolda strategier för att motverka lagstiftarens intentioner med offentlighetslagstiftningen. Oroande tendenser noteras också bland svaren i utredningens medborgarundersökning: Fyra av tio säger sig ofta eller ibland möta större förändringar i närmiljön utan att ha blivit tillräckligt informerade för att ha en chans att påverka.³⁸

Utvecklingen över tid synliggörs

Det är av vikt att följa öppenheten i offentlig förvaltning uthålligt över tid och på ett övergripande plan. Detta för att tidigt identifiera oönskad utveckling och stävja den. Medieutredningen har i slutbetänkandet betonat behovet av en fortsatt beredning av offentlighetsprincipen i en digital kontext.

Medieutredningen har i delbetänkandet beskrivit en rad förskjutningar som sammantaget bidrar till att försämra mediernas och medborgarnas insyn.³⁹ Samtidigt pekades det på hur öppenhet måste kombineras med bibehållet skydd för enskildas integritet. Det är centralt att även informationsresurser som kan innehålla känslig data tillgängliggörs i så hög utsträckning som möjligt, för att inte mediernas centrala granskningsfunktion och medborgarnas rätt till insyn ska sättas ur spel.

Den transparenspotential som följer med digitaliseringen innebär paradoxalt nog risken att den lovvärda viljan att skydda enskildas integritet resulterar i ökad slutenhet, till medborgarnas förfång. En möjlig väg för att blottlägga om och förhindra att så sker är att följa offentliga verksamheters öppenhetsnivåer över tid och publicera resultaten öppet. Detta skulle kunna skapa incitament för de offentliga

³⁸ Medborgarundersökningen redovisas i slutbetänkandet (SOU 2016:80), kapitel 2.

³⁹ *Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar* (SOU 2015:94), Medieutredningens delbetänkande, s. 194–205.

verksamheterna att aktivt arbeta med öppenhetshälsa och motverka krafter som av olika skäl föredrar slutenhet.

I sitt demokratifrämjande arbete erbjuder SKL sina medlemmar en undersökning som kallas Demokratibarometern. Den bygger på plattformen ”God lokal demokrati”, som har tagits fram av norska kommunförbundet i samarbete med forskare. Lösningen har anpassats till svenska förhållanden och anger 22 kännetecken för en god, lokal demokrati. Demokratibarometern syftar bl.a. till att utveckla den lokala demokratin. Via en kartläggning av hur medborgare och förtroendevalda upplever den lokala demokratin, och en analys av deras svar, skapas ett lärande mellan offentliga verksamheter och incitament till förbättringsarbete.

Medieutredningens slutsats

Demokratibarometern är en lovvärd ansats vars intentioner, att stärka positiv utveckling över tid, även skulle kunna inspirera det långsiktiga arbetet med att stärka insyn och öppenhet. Det är Medieutredningens mening att den skulle kunna tjäna som modell för en transparensbarometer, som skulle kunna utvecklas med sikte på att skapa en bred bild och en tidsserie över öppenhetsutvecklingen i den offentliga sektorn.

Denna värdemätare, vars resultat bör publiceras öppet, såväl samlat som i berörda myndigheters egna kanaler, skulle kunna ge en god bas och incitament i det kontinuerliga arbetet med att förbättra öppenhetskulturen. En dylik värdemätare skulle t.ex. kunna utarbetas i samarbete mellan SKL, Justitieombudsmannen (JO) och Riksrevisionen. JO skulle kunna vara ansvarig instans.⁴⁰

3 Åtgärder för att hela landet ska leva

3.1 Ett nytt offentligt finansierat mediebolag

De offentligt finansierade medierna, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB har samtliga byggt upp sina respektive verksamheter och kompetensbaser med utgångspunkt i det gamla medieparadigmet. Det vilade bland annat på informationsmonopolet, på geografiska avgränsningar och på inifrån-

⁴⁰ Dessa aktörer har valts ut pga. sina resp. ansvarsområden: JO granskar myndigheters arbete, särskilt i de delar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna. Riksrevisionen granskar statliga myndigheter och följer om dessa når sina mål samt om insatserna är effektiva och samhällsnyttiga. SKL stöttar kommuner, landsting och regioners verksamhetsutveckling.

och-ut-riktade antaganden som till exempel att användarna kommer att söka upp medieföretagets utbud i dess egna kanaler.

I det nya medieparadigmet är informationsmonopolet brutet. De geografiska begränsningarna har raderats och i dag är det i ökad utsträckning innehållet som söker upp användarna i de kanaler där de väljer att befinna sig. Mot bakgrund av denna genomgripande utveckling som inte bara berör medier och medieanvändare utan nära nog alla aspekter av samhällsutvecklingen (vilket har beskrivits mer ingående i Medieutredningens delbetänkande) blir det nödvändigt att börja om från början, med användarna och deras behov.

Dagens och framtidens medieanvändare är mobila och multitaskande, rör sig över olika plattformar i olika geografiska områden och tidszoner varje dag. De föredrar social och interaktiv kommunikation framför statisk envägskommunikation. Utvecklingen under 2015–2016 visar preferenser för rörlig bild och kortare texter samt ett personligare tilltal. I ett demokratiskt samhälle är det en medborgerlig rättighet att ha tillgång till verifierad information från seriösa, ansvarstagande medier som följer demokratiska processer och skeenden. Denna rättighet tillfredsställs bäst av en mångfald av aktörer, såväl kommersiella som offentligt finansierade.

De senaste årens utveckling på mediemarknaden, med kommersiella aktörer som kraftigt skär ner sin verksamhet för att säkerställa dess kortsiktiga överlevnad, skapar vita fläckar i medielandskapet såväl geografiskt, som för bevakning av viktiga samhällsteman. Även om det nya mediestödets stimulans av produktion ämnar påverka utvecklingen i positiv riktning, kan nya fläckar uppstå med kort varsel. Det skapar i sin tur ett behov av en agil aktör som snabbt kan anpassa verksamheten efter nya tomrum och kontexter där kvalitativ nyhetsbevakning saknas.

För att kunna leverera detta föreslår Medieutredningen en ny, fristående, organisation, som bygger hela verksamheten med utgångspunkt i kontext och användarbehov.

Verksamhetens organisation

Den nya organisationen placeras under Förvaltningsstiftelsen, jämte det gamla, eventuellt nu sammanslagna offentligt finansierade mediebolaget.⁴¹ En möjlighet är att det nya bolaget köper vissa administrativa tjänster av det gamla, för att dra nytta av potentiella effektivitetsvinster.

⁴¹ Medieutredningen (2016). *De offentligt finansierade medierna – frågeställningar som bör utredas inför nästa tillståndperiod.*

Satsningen måste vara långsiktig, för att säkerställa möjligheten att erbjuda trygga anställningsvillkor i syfte att locka tillbaka tidigare yrkesverksamma journalister som tvingats lämna branschen.

Bolagets storlek ska motsvara de större kommersiella aktörernas redaktioner, före nedskärningarna; ett riktmärke kan vara att anställa cirka 500 av Sveriges spetskompetenser inom digitalt förmedlad journalistik. Bolaget ska inte konkurrera med kommersiella medier – utan komplettera dessa. Stärka bevakning, granskning och rapportering från områden som saknar journalistik eller där journalistiken är allvarligt försvagad.

För att inte innehållet och perspektiven ska urbaniseras kan verksamheten med fördel utlokalisera delar till olika regioner i landet.

Verksamhetens innehåll

Redaktionen får ett nationellt bevakningsansvar med särskild uppgift att rapportera från underbevakade områden, såväl geografiska som ämnesmässiga.

Det nya bolaget måste utarbeta metoder för omvärldsanalys för att säkerställa att verksamheten fokuserar på rätt områden vid rätt tidpunkt, men detta kan med fördel ske i samverkan med akademien och övriga medieaktörer. Eftersom medielandskapet förändras i snabb takt måste det nya bolaget vara agilt och ständigt berett på att förändra sina processer och metoder.

Journalistiken ska vara oberoende och spegla en mångfald av representationer och perspektiv. Då det nya mediet inte har några egna distributionskanaler annat än egen webbplats/mobilsajt bygger distributionsstrategin på att reportrar och redaktörer rör sig i andras kanaler. Med medvetenheten om att innehåll som publiceras på sociala medieplattformar indirekt gynnar en kommersiell aktör⁴² är det viktigt att det nya bolaget arbetar efter principen att detta gynnande ska komma alla som så önskar till del. I den mån verksamheten kommer att gynna tredje part handlar det om likabehandling mellan internationella och nationella kommersiella aktörer.

Det nya bolaget ska också arbeta aktivt för det goda digitala samtalet samt korrigerera felaktiga uppgifter, falska bilder och dylikt, i omlopp. Bolaget ska vara datadrivet, så att beslut om vad som anses underbevakat eller obalanserat fattas är väl underbyggda.

⁴² Medieutredningen (2016). *De offentligt finansierade medierna – frågeställningar som bör utredas inför nästa tillståndspériod*, promemoria om offentligt finansierade medier (se bilaga 3 i slutbetänkandet).

Komplement – inte konkurrens

Det nya bolaget bör skapas från grunden utifrån den logik som gäller för det samtida och så långt 2016 överblickbara framtida digitala medielandskapet. Utredningen om bildande av detta bolag bör därför helt skiljas från den kommande public service-utredningen som ska se över de befintliga bolagens villkor inför nästa sändningstillståndsperiod.

Det nya bolaget ska inte konkurrera, varken geografiskt eller temamässigt, inom områden där kommersiella aktörer redan skapar samhällsjournalistik som tillgodoser medborgarnas behov. Det ska uteslutande fungera som ett komplement för svagt eller obefintligt bevakade områden. Se vidare Medieutredningens diskussion i delbetänkandet om konkurrensen mellan kommersiella medieaktörer och de nuvarande offentligt finansierade mediebolagens gratis digitalt tillgängliggjorda innehåll. Konkurrensverket bör få i uppdrag att återkommande bevaka att inte det nya bolaget konkurrerar på något otillbörligt sätt med de ansvarstagande kommersiella medierna.

Reglering

I dag regleras de offentligt finansierade medierna främst genom sändningstillstånden som enbart gäller den verksamhet som sänds i radio och tv (marknätet). Det har inte ansetts möjligt att reglera den verksamhet som bolagen bedriver på internet på annat sätt. För en närmare redogörelse för detta, se Medieutredningens promemoria *De offentligt finansierade medierna – frågeställningar som bör utredas inför nästa tillståndsperiod*.

Det har inte ingått i Medieutredningens uppdrag att föreslå förslag till grundlagsändringar. Utredningen konstaterar dock att ett nytt offentligt finansierat bolag med den inriktningen som beskrivs här inte torde kunna komma till stånd innan ändringar i grundlagen är genomförda. Vid utformningen av regelverket behöver även EU:s statsstödsregler beaktas. I dag finns det en särskild reglering av statligt stöd som gäller för ”radio och tv i allmänhetens tjänst”.

Medieutredningens slutsats

Medieutredningen anser att skapandet av ett nytt offentligt finansierat mediebolag bör utredas i särskild ordning. Bolagets huvuduppgift ska vara att förse hela medieekologin med kvalitativt nyproducerat journalistiskt innehåll. Bolaget är sålunda inte en konkurrent – utan ämnat att komplettera andra medieaktörers insatser inom områden som redan är försvagade eller helt övergivna. Målet är att alla medborgare, även de som bor i områden som av marknaden bedöms som olönsamma, ska ha tillgång till kvalitativ journalistik och kritisk granskning av för demokratin avgörande processer och skeenden.

Alla allmänna nyhetsmedier som uppfyller samma demokratiska och kvalitativa grundvillkor som gäller för mottagare av mediestöd, se förslag till mediestödslag och mediestödsförordning i slutbetänkandet, kan fritt disponera allt det innehåll som bolaget producerar.

Den nya verksamheten finansieras genom att de befintliga offentligt finansierade medierna – möjligen som ett led i en eventuell sammanslagning – sparar in 6–10 procent av aktuell kostnads massa.

3.2 En investeringsfond för startups

Då ett pluralistiskt framtida medielandskap inte endast kan bestå av ett fåtal, stora aktörer, blir det väsentligt för mediepolitiken att även ha verktyg i beredskap som stimulerar nystartade initiativ och hjälper dem igenom tidiga faser. Inte minst mot bakgrund av det faktum att de traditionella mediernas affärsmodell inte längre framstår som långsiktigt bärig och att behovet av nya, innovativa initiativ som kan tillfredsställa användarnas behov därmed ökar.

Behovet av investeringskapital

Flera forskningsrapporter och analyser pekar på att en av de starkast innovationshämmande faktorerna i Sverige är bristen på investeringskapital och rådgivning i affärsutvecklingsfrågor, inte minst för bolag i de tidiga faserna ("seed phase", "early stage").⁴³ Denna brist torde vara än mer accentuerad i nyhetsmediebranschen som för många investerare kanske inte framstår som den med de mest lukrativa framtidsutsikterna.

Medieutredningens utgångspunkt i medborgarnas tillgång till kvalitativ journalistik och bred opinionsbildning över hela landet leder oss till ett vidare perspektiv på nyhetsmediernas värde för det demokratiska samhällsskicket, ett värde som överstiger det rent företagsekonomiska, vilket beskrivs i slutbetänkandet. Detta är också ett perspektiv som Sverige sedan länge redan anlagt på frågorna. Något som blir extra synligt vid en granskning av hur vi stimulerar denna utveckling i utvecklingsländer. Sida har under 25 år stöttat oberoende medier i länder där behovet har bedömts viktigt för demokratiutvecklingen.

Under 2015 spenderades uppskattningsvis 290 miljoner kronor i mediebidrag.⁴⁴ Enbart stöden till institutioner, föreningar och producenter i Afrika är dock planerade att uppgå till 511 miljoner kronor mellan åren 2009 och 2018. Även i Sveriges östra närområde samt på

⁴³ T.ex. Söderblom, Anna & Samuelsson, Mikael (2014). *Sources of Capital for Innovative Startup Firms – an empirical study of the Swedish situation*, Näringspolitiskt forum #9.

⁴⁴ Baserat på uppgift från Sida publicerad i Medieutredningens delbetänkande (SOU 2015:94), s. 318

västra Balkan finns åtskilliga satsningar som berör den lokala medieproduktionen. Ett bilateralt exempel är Myanmar, där Sverige på flera sätt stödjer oberoende mediers professionalisering och utveckling av regelverk. Ett beslut har nyligen fattats om 20,5 miljoner i syfte att under tre år utveckla landets oberoende mediers finansiella hållbarhet och kompetens.

Media Development Investment Fund

Ett globalt initiativ som togs 2015 är Sidas direkta engagemang i det icke-vinstutdelande företaget Media Development Investment Fund, MDIF, med säte i New York. Fonden, som grundades 1995, har även kontor i Prag samt personal i bl.a. Warszawa, Jakarta och Johannesburg. Visionen är att ”bygga hållbara, oberoende medieföretag” och organisationen fyller det kapitalunderskott för oberoende medier vars existens man identifierat. Sedan starten har fonden byggt upp en investmentportfölj värd 53 miljoner dollar och genomfört projekt till ett sammanlagt värde av 150 miljoner dollar. Dessa stöttade medier finns främst i länder som allvarligt motarbetar oberoende mediers möjligheter att överleva och låneklienterna når i dag 70 miljoner människor världen över. Sida har ingen roll i beslutsprocessen för MDIF:s enskilda investeringar, dessa avgörs av organisationen själv. Samarbetet med MDIF är konstruerat på följande vis:

- *En lånefond:* 12 miljoner US-dollar som är riktad till investerare och som till 50 procent garanteras av Sida. Fonden får också 70 procent av det gåvostöd från Sida som beskrivs nedan, till operativa kostnader samt till MDIF:s managementutveckling av låneklienterna.
- *En equity-fond:* 30 miljoner US-dollar där 3 miljoner US-dollar riktas till de tidiga investeringsfaserna (”seed and early stage”), i oberoende digitala medie-startups. Fonden får 30 procent av det gåvostöd från Sida som beskrivs nedan, främst till administration och managementutveckling av klienter.

Gåvostödet omfattar 68,6 miljoner kronor fördelat över fem år.

Medieutredningens slutsats

Mot bakgrund av det bekymmersamma läget på den svenska mediemarknaden som Medieutredningen beskrivit i delbetänkandet och i kap 3 i slutbetänkandet, det faktum att flera för medborgarna viktiga nyhetsinitiativ framöver torde utgöras av mindre, nystartade företag och det kapitalbehov dessa kommer att ha bör det skapas en investeringsfond för medie-startups i Sverige. Detta kan ske i en modell jämförbar med den beskrivna, som svenska staten redan stöttar via Sida. Ett annat alternativ som ligger nära till hands är statliga Almi,

Utöver låne- och rådgivningsverksamheten driver även Almi ett riskkapitalbolag, som ska vara marknadskompletterande och ”investera där risken är hög och tillgången på kapital är en bristvara.”

4 En mediemarknad på lika villkor

4.1 Ny konkurrensbedömning

Konvergensen i medielandskapet tvingar fram ett ifrågasättande av gängse utgångspunkter för vad som anses utgöra konkurrens på medieområdet. Sund konkurrens handlar inte längre om att säkerställa att det finns två olika tidningar på en utgivningsort. Då internet bär alla övriga medieslag möts marknadens aktörer på nätet. Medieaktörer som tidigare verkade i parallella universum, växlar upp sin verksamhet i varandras innehålls- och spridningsformer.

De offentligt finansierade medierna producerar text och stillbilder, kvällstidningar skapar tv-format. Kommersialiseringen av samhället skapar också en förskjutning mot att även aktörer som traditionellt sett stått utanför lönsamhetsjakt går in i samarbeten där det existerar vinstintressen. T.ex. de avtal SVT ingår som resulterar i sponsorsintäkter, eller offentliga verksamheter som, mot betalning, upplåter allmänna platser eller allmänna kommunikationsmedel till annonsörer som vill nå medborgarna med olika typer av budskap, allt från kommersiella till politiska. Samtliga aktörer möts dessutom i en konkurrens, som är global, om användarnas tid och uppmärksamhet.

I slutbetänkandet, kapitel 3, beskrivs hur tillgången till och makten över olika typer av användardata dessutom får en allt mer avgörande roll för konkurrensförhållandena. Aktörer som kan samla in stora mängder data på global nivå och har förmågan att förädla denna, t.ex. för matchningstjänster och beteendestyrd annonsering, har ett försprång som i takt med de kunskaper dessa data genererar bara växer. Konkurrensen på den svenska mediemarknaden kommer sålunda i hög utsträckning från olika internationella dominanter. Medieutredningen har också identifierat förekomsten av nationella dominanter som på samma vis har stora marknadsförsteg.

2015 genomfördes på regeringens uppdrag en konkurrensbedömning av den svenska mediemarknaden av Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) i rapporten *Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst*. Den ena delen av uppdraget gick ut på att analysera hur verksamheterna i de offentligt finansierade medierna påverkar mediemarknaden, den andra gick ut på att analysera utvecklingen av kompletterande tjänster.

Redovisningen skulle tjäna som delunderlag för halvtidsöversynen.⁴⁵ Rapporten slog i sina slutsatser fast att de offentligt finansierade mediernas påverkan på mediemarknaden var såväl positiv som negativ. Positiv i den bemärkelse att de erbjuder ”ett såväl brett som smalt utbud”, negativ i den bemärkelse att ”de konkurrerar om konsumenterna med de aktörer som bedriver kommersiella medieverksamheter”.

Under det samråd Medieutredningen höll med ett antal myndigheter den 19 november 2015 framkom att regeringens expertmyndighet på konkurrensområdet, Konkurrensverket, skulle ha använt andra metoder för att belysa frågorna, om uppdraget gått till dem. Medieutredningen har i sin promemoria om de offentligt finansierade medierna, se bilaga 3 i slutbetänkandet, pekat på en rad frågeställningar som inte belysts tillräckligt. Till frågor som ännu inte tillräckligt genomgripande belysts men som behöver analyseras hör följande:

- Om den trygga finansieringen skapar en kompetensförskjutning till förmån för de offentligt finansierade medierna och/eller om den ger konkurrensfördelar när det gäller vilka villkor som kan erbjudas för att attrahera nyckelpersoner?
- I vilken utsträckning de offentligt finansierade medieföretagen använder sig av innehåll som kommersiella bolag producerat?
- Huruvida de offentligt finansierade mediernas verksamhet i sociala medier innebär ett gynnande av utländska, kommersiella medieaktörer?
- Om det faktum att det av staten organiserade finansieringssystemet innebär en otillbörlig fördel för de offentligt finansierade medierna, då dessas plattformar upplevs som gratis i jämförelse med många kommersiella mediers plattformar?
- Hur bolagens dominanta ställning som inköpare påverkar såväl större som mindre produktionsbolag?
- Om bolagens unika kapacitet att lägga resurser på forskning och utveckling i en tid av behov av kraftig och snabb omställning skapar en otillbörlig marknadsfördel?

Medieutredningen har i sin analys identifierat starka förskjutningar på mediemarknaden, som skapat olika typer av obalanser. Samtliga medieaktörer i Sverige är överens om att den stora påverkan kommer från de digitala giganterna. I slutbetänkandet, kapitel 3, beskrivs t.ex. hur Facebooks omsättning nu är så stor att den motsvarar hela

⁴⁵ Regeringsbeslut. *Uppdrag till Myndigheten för radio och tv att analysera hur radio och tv i allmänhetens tjänst påverkar mediemarknaden* (Ku2013/2522/MFI).

mediemarknadens omslutning 2003. Dessa globala jättar har på kort tid attraherat såväl användare som annonsörer och som en följd av dessa framgångar åderlåtitt den svenska annonsmarknaden. Deras försprång när det gäller exempelvis att utveckla algoritmer och den närmast monopolistiska ställning som vissa av dessa aktörer skaffat sig är företeelser som i högsta grad behöver vägas in i en framtida konkurrensutvärdering.

Då flera av aktörerna till vars fördel medielandskapet verkar väga över på olika sätt är att betrakta som dominerar talar mycket för att en ny konkurrensbedömning behöver genomföras. Materians komplexitet pekar mot att en dylik bedömning bör göras av regeringens expertmyndighet på området.

Medieutredningens slutsats

De kraftiga förskjutningarna på mediemarknaden har på kort tid skapat ett helt nytt medielandskap, med nya dominerar. Distributörer har t.ex. blivit starkare än producenter. Globala aktörer har blivit starkare än nationella och lokala aktörer. För att både existerande konkurrenter och nya, potentiella inte ska slås ut har de konkurrensvårdande myndigheterna anledning att skapa en uppdaterad och fördjupad omvärldsanalys och med avstamp i denna formulera underlag till åtgärder för att en sund balans ska råda på mediemarknaden. Ett antal aktörer torde vara av särskilt intresse, förutom de stora sociala medieföretagen även bredbands- och telekomoperatörer samt aktörer på den del av mediemarknaden som åtnjuter offentlig finansiering, däri inräknat såväl de offentligt finansierade medierna som offentliga verksamheter på nationell, regional och lokal nivå. Konkurrenshämmande verksamhet på mediemarknaden innebär i förlängningen en risk inte bara för att företag kan slås ut, utan för att mediefriheten och medborgarnas yttrandefrihet skadas.