



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Bilaga: Mediebranschen 2016

- Hot, risker och sårbarheter



MSB:s kontaktpersoner:
Redaktör: Christina Goede 010-240 43 05
Författare: Erik Ryd och Johan Turell

Publikationsnummer MSB1098 - mars 2017
ISBN 978-91-7383-745-3

Innehållsförteckning

Bilaga 1: Fördjupning av utveckling och trender inom distribution och produktion	4
Inledning	4
Distribution	5
Teknikutveckling bidrar till förändrade medievanor.....	5
Generell mediekonsumtion	8
Ekonomiska trender	11
Produktion	13
Att samla in och komma åt information.....	14
Att välja ut och rapportera nyheter.....	17
Mediers journalistiska nyhetsinnehåll.....	19
Bilaga 2: MSB:s särskilda uttalande med anledning av strejkvarslet hos SVT i april 2016	21
Bilaga 3: MSB och medieberedskap	22
Bilaga 4: Några centrala regelverk för mediebranschen	23
Övergång till digitalradio inte aktuellt.....	24
Förändrat regelverk avseende marknätets frekvensutrymme senareläggs	25
Ansvariga utgivare	26
Källskydd	27
Bilaga 5: Sändningstillstånd	29
Utdrag ur sändningstillstånd för public service.....	29
Sändningstillstånd med krisberedskapsansvar för privata aktörer	30
Bilaga 6: Presstöd.....	31
Bilaga 7: Metod för risk- och sårbarhetsanalysen	33

Bilaga 1: Fördjupning av utveckling och trender inom distribution och produktion

Detta är en fördjupning av huvudrapportens kapitel 2: Utveckling och trender två första avsnitt om *Distribution* och *Produktion*. Nedan presenteras ett bredare och utförligare underlag samt mer statistik.

Inledning

Mediebranschen förändras snabbt. Den teknologiska utvecklingen och mediernas ekonomiska situation utgör avgörande faktorer för branschens utveckling. Den teknologiska utvecklingen har gett effektiviseringsmöjligheter för både det redaktionella arbetet och distributionen av nyheter.

Digitalisering är ett nyckelord i det nya medielandskapet. Digitalisering ska förstås som den teknologiskt drivna processen av att förändra tidigare tekniker, exempelvis analog teknik, till digital teknik inom alla aspekter av samhället. Förutom att stärka och förbättra redan existerande metoder tillåter digitalisering även nya innovationer och kreativitet. Mediebranschen, liksom det övriga samhället, deltar i och påverkas av processen. Digitaliseringen har i sig lett till ett större beroende av uppkoppling vilket i sig medför större risker genom exponering av egna it-system mot internet.

Distributionen av medieinnehåll har länge gått mot att bli digital genom mediekonvergens, det vill säga att medieinnehåll "flödar" mellan en rad olika plattformar både traditionella och digitala, en sammansmältning av de traditionella medierna och internet. Produktionen av medialt innehåll har också digitaliserats. Inhämtning, granskning, redigering och paketering sker i dag i stor utsträckning via, eller med stöd av, digitala tekniska lösningar.

Genom digitaliseringen och användandet av ny teknik har mediekonsumtionen ändrats vilket ytterligare utmanat de traditionella mediebolagens ekonomi, finansiella modeller och verksamhet. Jättar inom digitaliseringen som Facebook, Twitter, Amazon och Google har också kommit att spela en allt större roll i det svenska medielandskapet under de senaste åren, främst som konkurrenter om annonsintäkter och inflytelserika distributionskanaler för medialt material.

Utvecklingen inom mediebranschen tycks gå mot att allt färre kan eller vill producera den journalistik som allt fler vill tjäna pengar på att distribuera. Gränsdragningen mellan den professionella medieproducenten, exempelvis journalisten eller nyhetsbolaget, och den icke-professionella producenten har blivit svår att upprätthålla. Detta har framförallt inneburit en stor utmaning för nyhetsjournalistiken som genre och profession. Journalistiken har lämnat det tidigare tillvägagångssättet av att "gå ut", leta upp och samla in information för att skapa en nyhetsberättelse. I dag handlar journalistik i större grad om att

sålla i och värdera ett nästan oändligt informations- och bildflöde och skapa nyhetsberättelser utifrån det.

I denna bilaga redogörs för och diskuteras förändringar och trender som påverkar mediebolagens verksamhet och roll i det svenska samhället sedan 2011. Vissa av förändringarna påverkar enstaka bolag medan andra påverkar hela branschen. Gemensamt för förändringarna är att de i förlängningen kan ha betydelse för branschaktörers arbete med säkerhet och beredskap såväl som funktion i det demokratiska samhället.

Bilagan har delats in i två för branschen traditionella pelare, produktion och distribution. Exempel på producerande verksamhet inom branschen är framtagande av nyheter, nöjesprogram, och annat innehåll som sedan förekommer i tidningar och tidskrifter, tv, radio, på sociala medier och i övrigt på internet. Exempel på distribuerande verksamhet inom branschen är operatörer av informationsinfrastruktur som möjliggör telefoni (mobil och fast), internetåtkomst, tv- och radioutsändningar etc.

Uppdelningen är användbar för att redogöra för och diskutera utvecklingstrender, men det är viktigt att komma ihåg att den numera enbart delvis speglar verkligheten. Många av branschens aktörer sysslar i någon mån med både produktion och distribution, och vid en internationell utblick finns indikationer på att det i framtiden kan bli vanligt att uppköp leder till att en och samma storkoncern äger både distribution och infrastruktur samt produktion och medieinnehåll.

I den här bilagan behandlas distribution som de olika metoder och tekniker som används för att leverera medieinnehållet från producent, där producenterna utgörs av medieinstitutioner till konsumenter. Detta omfattar de distributionsplattformar genom vilka befolkningen tar del av materialet. De mer traditionella plattformarna utgörs av utdelning av tryckta tidskrifter och tidningar, samt utsändning av radio och tv. Under de senaste decennierna har dessa mediekkanaler fått sällskap av nya plattformar som vuxit fram genom den teknologiska utvecklingen och då särskilt genom internet.

Produktion omfattar i denna rapport insamlandet av underlag till, samt framställandet och bearbetandet av medieinnehåll, och då främst nyheter.

Distribution

Utvecklingen av distributionsdelen inom mediebranschen har under de senaste åren karaktäriserats av skiftet från traditionella mediernas (etermedias) tablåstyrda utbud till den större valfriheten och interaktiviteten på uppkopplade plattformar. Denna process har till stor del formats av det nya medielandskapets distributionsteknik. Här har även mediekonsumtionen hos användare spelat en stor roll.

Teknikutveckling bidrar till förändrade medievanor

Utvecklingen inom mediebranschens distributionsdel styrs övergripande genom ett samspel mellan bolagen och mediekonsumenterna. Bolagen gör nysatsningar inom teknik och plattformar där de tror att användningen

kommer att öka och uppfattningen om var användningen kommer att öka grundar sig i stor utsträckning på användarstatistik. Ju fler som konsumerar medieinnehåll genom en viss plattform eller med hjälp av en viss teknologi, desto mer satsar bolagen på att utveckla den plattformen eller teknologin, eller liknande teknologier med ännu bättre funktionalitet.

Att mediebranschen därför försöker optimera nyttan av sociala medier är alltså inte konstigt. Användningen av sociala medier är väl utbredd i Sverige och under de senaste sex åren har användningen mer än fördubblats hos alla internetanvändare över 12 år. Under 2010 svarade 28 procent att de använde sociala medier dagligen och 2016 hade siffran stigit till 58 procent. Facebook är fortfarande det mest populära sociala mediet. Det följs av Instagram, Snapchat, Twitter och LinkedIn. Snapchat ökar i popularitet, men det är än så länge främst i åldrarna mellan 12 och 25 år.

Nyhetskonsumtion och teknisk utveckling

Många vänder sig i dag till tidningar, radio och tv för att ta del av nyheter. Men till skillnad från för tio år sedan vänder sig konsumenterna nu även till de olika nyhetskällorna på nya sätt. Tidningen lästes förr i pappersformat men läses nu ofta via dator och mobila enheter, antingen via pappersupplagan i PDF-format, via tidningens nätupplaga eller via dess sociala medieplattformar.

En tydlig trend är att fler människor väljer plattformar såsom webb-tv, nyhetswebbsidor och sociala medier för nyhetsinhämtning. Nästan hälften av alla svenskar läser nyheter genom sociala medier såsom Facebook och många ser det som ett bra komplement till nyhetswebbsidor för att få information om aktuella händelser. Beroende på vad som intresserar användaren och vilka andra personer och aktörer som användaren interagerar med, påverkas utbudet av nyheter i den enskilde användarens flöde. Detta hänger samman med att en snabbt växande andel av den svenska befolkningen använder smarta mobiler, och att dessa och andra mobila enheter blir allt viktigare i människors liv.

Mobiltelefonen används i allt högre grad till allt från att läsa nyheter, söka efter information, strömma tv och film till att använda sociala medier och skicka e-post. Även barns mobilinnehav ligger på höga nivåer, 86 procent av alla barn i åldrarna 9-12 år har egen mobiltelefon och 72 procent har en egen smartmobil. 2014 använde 92 procent av alla 15-åringar internet i mobilen.

Nyhetsredaktionerna upplever i dag att deras möjligheter att påverka i vilken utsträckning de når ut till användarna har minskat. Men enligt Facebooks egna undersökningar värderar många användare ändå traditionella nyhetsaktörer högt i sina flöden.

Utbyggnad av bredbandsnätet

Medialt innehåll som ska förmedlas i dag måste generellt passera genom betydligt fler infrastrukturer än tidigare och infrastrukturerna är ofta kopplade mot internet. I och med det alltmer digitaliserade samhället och den snabba utvecklingen av nya digitala plattformar har det skett en stor satsning för att utöka tillgängligheten till bredband, framför allt på landsbygden. Utbyggnaden av 4G-nätet startade under 2009 och var speciellt anpassat för den allt högre

efterfrågan på mobil datatrafik. Sedan dess har utvecklingen gått mycket snabbt, vilket kan ses i det växande antalet abonnemang med hastigheten 100 Mbit/s eller mer. Enligt Post- och telestyrelsen (PTS) fanns det 840 000 abonnemang med den hastigheten i Sverige år 2013 och under 2015 ökade siffran till 1,3 miljoner abonnemang.

Utbyggnaden av de mobila bredbandsnäten fortsätter och 2015 hade 77 procent av Sveriges yta täckning med en hastighet på minst 10 Mbit/s. Vid utgången av 2015 fanns 6,7 miljoner mobiltelefonabonnemang med över 1 GB datatrafik per månad. Hastigheten för mobilt bredband kan dock variera stort beroende på avståndet till en basstation.

I regeringens bredbandsstrategi från 2009 sattes som mål att 90 procent av alla hushåll och fasta verksamhetsställen ska ha tillgång till 100 Mbit/s senast 2020. Enligt PTS, som ansvarar för uppföljning och analys av bredbandsmålen, är förutsättningarna för att nå målet goda. I oktober 2015 hade 61 procent av Sveriges hushåll och bolag tillgång till bredband på minst 100 Mbit/s. Regeringen ökade även satsningen på bredbandsutbyggnad på landsbygden med 3,25 miljarder kronor mellan 2014 och 2020 och föreslår ytterligare utökningar i budgetpropositionen för 2017¹.

De närmaste åren väntar lanseringen av 5G som är nästa generations standard för mobil datatrafik och fortfarande under utveckling. Telia och Ericsson planerar ett pilotprojekt under 2018 med tester i Stockholm och Tallinn. 5G förväntas kunna hantera mycket större mängder datatrafik, ha betydligt kortare svarstider (latens) och högre dataöverföringshastighet i förhållande till dagens 4G-nät. Den slutgiltiga standarden är beräknad att fastslås under 2020, vilket sammanfaller med dess troliga kommersiella lansering samma år.

Mindre traditionellt tv-tittande och mer digitala alternativ

Under 2014 svarade svenskägda kanaler för över 80 procent av den totala tittartiden (främst SVT). Det senaste decenniet har marknaden för tv-kanaler dominerats av public service, Bonnier, MTG och SBS Discovery. De yngre delarna av befolkningen vänder sig dock alltmer till de flexibla lösningar som digitala tv-tjänster erbjuder. Här finns en mängd olika alternativ, vilka allt fler annonsörer intresserar sig för.

Så kallade Play-tjänster utgör ett av dessa alternativ och drivs vanligtvis av de traditionella tv-kanalerna. Tjänsterna tillgängliggör delar av kanalernas ordinarie utbud för kunden "on demand", vilket innebär att konsumenten inte är bunden till fasta sändningstider i den linjära televisionen² sändningstider för respektive program. Efter att ett program sänts i den ordinarie tv-kanalen kan konsumenten ta del av det via kanalens play-tjänst (vanligtvis under begränsad tid). Vissa sändningar distribueras även i realtid via play-tjänster. Tv-kanaler ägda av Bonnier, SBS Discovery och MTG har flera gratis play-tjänster som finansieras via reklam, men den största play-tjänsten i Sverige är SVT Play sett

¹ Budgetpropositionen för 2017 föreslår en tillförsel av ytterligare 4,1 miljarder till bredbandsutbyggnaden under 2017–2020.

² Linjär-tv kallas också för tablå-tv och innebär att programmet sänds en särskild tid på en viss kanal.

till den totala tittartiden och antalet startade strömmar. För vissa play-tjänster såsom TV4 och kanal 5, finns möjligheten till prenumeration för att få tillgång till alla program, utan reklam och med högre bildkvalitet.

Renodlade digitala prenumerationstjänster för film och tv-serier har vuxit starkt i popularitet sedan de lanserades för några år sedan. Dessa tillgängliggör stora bibliotek av film och tv-serier för konsumenterna att se på valfri tid av dygnet. Distributörerna av dessa tjänster är både svenska (till exempel Bonnier och MTG) och utländska (till exempel Time Warner). I Sverige har den amerikanska tjänsten Netflix fått störst genomslag och under tredje kvartalet 2014 hade strax under 1,5 miljoner svenskar tillgång till tjänsten i sitt hem.

Den Google-ägda videotjänsten Youtube har etablerat sig som den dominerande aktören för användarproducerat innehåll på internet och är en av de mest besökta webbsidorna i världen. Tjänsten är särskilt populär bland unga och har blivit en allt viktigare plattform för svenska annonsörer.

Digitaliseringen av mediedistributionskanaler och kriskommunikation

I takt med att allt fler mediekkanaler utvecklats till, eller vuxit fram som, helt digitala lösningar har en särskild problematik uppkommit. Med digital utsändning och mottagning krävs en viss nivå av signalkvalitet (ofta kopplat till signalstyrka) för att sändningen alls ska kunna generera exempelvis bild eller ljud. En mottagare av en analog signal kan få fram viss information även när signalkvaliteten är låg. Ett illustrerande exempel på det är radiomottagare – för en analog radio som mottar en dålig signal uppstår brus men ljud kommer fortfarande fram. I motsvarande fall för ett digitalt system blir det tyst när signalkvalitet inte möts. Sårbarheten i digitala system ligger i att en viss signalkvalitet alltid måste nås för att information ska kunna avkodas på ett korrekt sätt så att information kan förmedlas. För kriskommunikationsförmågan är denna utveckling potentiellt sett problematisk eftersom personer som enbart förlitar sig på digitala mottagare blir mer sårbara.

Generell mediekonsumtion

Ny teknik och nya former av distribution för medieinnehåll ställer dagligen den enskilde individen inför en stor mängd val. Människor använder mobilen över 200 gånger per dag och få minns vilka typer av distributionskanaler som tv, radio eller dagstidningar de väljer.

Internetanvändning ökar och användandet av traditionella medier minskar

Den genomsnittliga medieanvändaren ägnar 6,33 timmar per dag åt olika medier. Den största användartiden hos befolkningen i åldrarna 9-79 år ägnas åt internet med 122 minuter per dag. Internetanvändningen ökar för varje år men inte i samma omfattning sedan 2013. Mellan 2006 och 2011 tolvdubblades världens internettrafik. Över 90 procent av all data som producerats i mänsklighetens historia har tillkommit sedan 2011.

Medan internetanvändningen ökar minskar användningen av traditionell tv, radio och dagstidningar. Konsumtionen av linjär tv har minskat med cirka nio

minuter sedan 2011.³ Den minskade tv-konsumtionen kan delvis vara en följd av den kraftigt ökande expansionen av tv-liknande tjänster online, såsom play-tjänster. Även konsumtionen av radio har minskat de senaste åren, och enligt rapporten *Medieutveckling 2015* minskar dock användartiden för radio år för år. Men radio kan trots detta anses vara en populär distributionskanal. 73 procent av befolkningen lyssnar på radio minst tre minuter varje dag.

Även användandet av dagstidningar har minskat. 2015 var användartiden för tryckt dagstidning en genomsnittlig dag 20 minuter vilket är en minskning med nio minuter sedan 2007. Av de personer som läser dagstidningar läser fortfarande majoriteten dagstidningen i tryckt form, men flera dagstidningar finns nu tillgängliga via internet eller applikationer⁴ vilket har resulterat i att många konsumenter i stället väljer de distributionskanalerna.

Skillnader i ålder och mellan kön

Det går även att hitta skillnader mellan könen i mediekonsumtionen. Skillnaderna märks främst vid internetanvändning och ökar mellan könen med stigande ålder. Även vid mobilanvändning märks skillnader. Flickor använder mobiler i större utsträckning än vad pojkar gör från tio års ålder. Flickor använder även sociala medier längre tid än vad pojkar gör och skillnaden ökar snabbt ju äldre de blir. De största användarna av sociala medier är unga kvinnor mellan 16 och 25 år. Det går dock inte att identifiera någon skillnad mellan mäns och kvinnors konsumtion av de traditionella medierna som radio, tv, och läsning av tryckta dagstidningar och tidskrifter.

Medieinnehåll konsumeras i dag på olika sätt i olika åldersgrupper, och det förefaller finnas ett betydande glapp mellan de olika gruppernas mediekonsumtion. Enligt rapporten *Svenskarna och internet 2016* från Internetstiftelsen i Sverige (IIS) är internet betydligt viktigare som allmän informationskälla än traditionell radio, dagstidningar i pappersformat, tv och sociala medier för åldersgrupperna 16–25, 26–35 och 36–45 år.

Bland den äldre generationen är internetanvändandet fortfarande lågt. Enligt rapporten använder 73 procent av männen och 64 procent av kvinnorna i åldersgruppen 66–75 år internet dagligen i hemmet, bland de som är äldre är användningen 40 procent bland män och 24 procent bland kvinnor. I samma åldersgrupper rankas internet lägre, och sociala medier avsevärt lägre, än tv, dagstidningar och radio i fråga om vad som utgör de viktigaste informationskällorna. Den genomsnittliga användningstiden per vecka av smarta mobiltelefoner respektive sociala nätverk, samt kunskapen om datorer är också enligt samma rapport låg inom de åldersgrupperna.

Samtidigt tar internet för första gången förstaplatsen som allmänt informationsmedium för svenskarna, och trenden talar för att ledningen kommer att öka över tid. När nyheter och annat medieinnehåll kan inhämtas genom digitala tjänster som kan nås med hjälp av datorer och smarta

³ 2011 var tittartiden en genomsnittlig dag 162 minuter och 2014 var tittartiden en genomsnittlig dag 152,7 hos befolkningen i åldrarna 3–99 år.

⁴ 67 procent läser dagstidningar, 54 procent gör det på papper och 24 procent via internet eller applikation. Visst överlapp mellan grupperna finns.

mobiltelefoner saknas incitament för att betala för prenumerationer på dagstidningar eller införskaffa en radio. I och med införandet av betalväggar bland flera av de större mediehusen i Sverige uppkommer en möjlig utveckling av att vissa grupper, i brist på ”gratis” nyhetstjänster”, i större utsträckning vänder sig till alternativa nyhetstjänster.

När IIS började sina mätningar år 2000 var dagstidningar det viktigaste mediet som informationskälla, tätt följt av tv och sedan radio. Med undantag för tv som hade en positiv trend fram till 2010, har de tre medierna blivit allt mindre viktiga som informationskällor. Medan tv fortfarande ligger nära den nivå mediet hade när mätningarna började har nivån för dagstidningar och radio minskat betydligt. I 2016 års mätning är internet lika viktigt som dagstidningar var när mätningarna började.

Enligt rapporten *Mediekonsumtion 2016* från Myndigheten för press, radio och tv (MFRT) minskar den linjära tv-konsumtionen i en utveckling som tycks accelerera. Under perioden 2010–2016 har det linjära tv-tittandet minskat med nästan 10 procentenheter, från en nivå där nästan 85 procent av befolkningen i åldrarna 9–79 år tittade på linjär tv. En betydande del av tv-tittandet har bytts ut mot webb-tv, och det totala tv-tittandet (webb-tv inkluderat) är på ungefär samma nivå som 2010. Precis som bland andra linjära mediekanaler är tittandet på linjär tv vanligast i den äldre delen av befolkningen. De som är 60 år eller äldre tittar i genomsnitt 266 minuter/dygn (en ökning sedan 2010), de som är mellan 15 och 24 tittar 68 minuter/dygn (en minskning sedan 2010).

Andelen som lyssnar något på traditionell radio under en vanlig dag har minskat med sex procentenheter sedan 2010, något som inte fullt ut har kompensats av webb- eller poddradio. Överlagset mest lyssnar personer i åldersgruppen 60–79 år (181 minuter/dygn) och minst (54 minuter/dygn) lyssnar den yngsta åldersgruppen, de som är 12–29 år. Viktigt att notera är dock att radiolyssnande här inte nödvändigtvis ska förstås som att personen själv har en radio och lyssnar på den. En del av lyssnandet för den yngsta åldersgruppen kan exempelvis förklaras med att personer i den åldersgruppen ofta bor hos sina föräldrar, och att det egentligen är föräldrarna som har en egen radio.

Läsandet av dagstidningar har också totalt gått ner sedan 2010, från en nivå på strax under 90 procent av alla medborgare i åldrarna 9–79 år, till strax under 80 procent 2015. Under den tiden har läsandet av papperstidningar gått ned från nästan 70 procent av befolkningen till 50 procent 2015. Samtidigt läser 26 procent tidningen på nätet. Andelen som prenumererar på en tidning sjunker stadigt i en tydlig trend. Medan 64 procent hade en tidningsprenumeration år 2010 hade 53 procent det 2015.

Mediekonsumtion i samband med kris

Resultatet från en MSB-finansierad studie⁵ vid Göteborgs universitet om kriskommunikation visar att medieanvändningen ökar vid kriser, och att den

⁵ MSB har finansierat en undersökning inom projektet *Kriskommunikation 2.0* utförd av Institutionen för journalistik, medier och kommunikation (JMG) vid Göteborgs universitet (GU) om hur medieanvändningen såg ut vid fem olika kriser.

enskilde individen söker information i fler medier än den brukar använda till vardags. Särskilt stor var användningen av nyhetsmedier med möjlighet till snabba uppdateringar. Här var användningen av tidningar på webben (84 procent) störst, men också tv (67 procent) och radio (55 procent) användes av många. Strax under hälften av de som svarade uppgav att de använt något socialt medium (45 procent) eller nyheter i mobilen (41 procent), och var fjärde säger sig ha gått in på någon myndighets hemsida (25 procent). Ytterligare ett resultat var att medieanvändningen varierar beroende på kris – sociala medier ökar i betydelse när krisen pågår länge.

Ekonomiska trender

Förutom de förändrade tekniska förutsättningarna och de därmed sammanhängande förändringarna i mediekonsumtion hos den enskilde individen utvecklas mediebolagens distributionsprocesser också av ekonomiska faktorer. Eftersom annonsintäkterna från traditionell mediedistribution minskar tvingas branschaktörer att hitta andra lösningar för att konkurrera på marknaden. Det inkluderar exempelvis att utöka distributionskanalerna för att nå ut till fler konsumenter och på så sätt öka annonsintäkterna, samt att koncentrera ägandeskapet av olika mediebolag för att få stordriftsfördelar. Konsekvensen blir att den mediala mångfalden minskar. Det finns även risk att vissa områden (såsom glesbygd och socioekonomiskt svaga områden) samt vissa grupper (såsom minoriteter och ideologiskt definierade grupper), därför blir mindre uppmärksammade i nyhetsrapporteringen.

Det finns därutöver en risk att individer inom de grupperna drar ner på eller ställer om sin mediekonsumtion på ett sätt som gör att de går miste om viktig samhällsinformation. Resultatet kan bli en ökande splittring av det som tidigare betraktats som en svensk nationell mediepublik. De negativa sidorna av utvecklingen kan förstärkas av fenomenet med filterbubblor. En sådan utveckling kan väntas försvaga mediernas sammanhållande funktion i samhället. Särskilt under kriser och katastrofer har denna funktion uppfattats som central både för enskildas och för myndigheters möjligheter att hantera krisen. Mer om den utvecklingen presenterar vi i avsnittet om Produktion.

Strategier för att möta marknadsutvecklingen

Bolag inom den svenska mediebranschen får framför allt sina intäkter från två olika håll. Dels från försäljning av annonsutrymme till annonsörer, dels från försäljning av medieinnehåll till konsumenter. De senaste årens förändringar i människors mediekonsumtion har dock medfört en avsevärd minskning av mediebranschens annonsintäkter. Exempelvis har antalet prenumeranter på morgontidningar minskat vilket har resulterat i att dagspressen tappade en tredjedel av sina annonsintäkter mellan 1990 och 2010, räknat i fasta priser. Annonsbortfallet har haft stor betydelse för den minskade lönsamheten hos de tryckta medierna. Intäkter från annonsförsäljning som tidigare genererades via

papperstidningar kommer numera via andra kanaler, främst internetbaserade tidningar som sedan 2012 är landets största reklambärare.

För att hantera den minskade lönsamheten går det att identifiera flera olika typer av strategier som bolag inom mediebranschen tillämpar. En strategi är att fler dagstidningar benämner sig som ”mediehus” och publicerar i olika distributionskanaler för att nå en bredare krets av konsumenter. Strategin kallas för flerkanalspublicering och syftar till att tidningar ska vara närvarande där publiken finns. Flerkanalspubliceringen kan innebära att bolag publicerar på alla kanaler inom ett geografiskt område, både via dagliga prenumererande tidningar, gratistidningar och via tv-kanaler. Genom denna strategi försöker bolag nå alla boende inom en region och ha ett totalgrepp om annonsmarknaden. En annan strategi för tidningsdistributörer är att sätta upp så kallade ”betalväggar” på sina webbplatser. Visst material på webbplatsen är gratis, en anpassning till den gratiskultur som finns på nätet generellt, medan annat material kräver en prenumeration för att bli tillgängligt.

Ytterligare en strategi i jakten på konkurrensfördelar är ägandekoncentration, vilket innebär att ägandet har kommit att koncentreras till ett fåtal mediekoncerner. Strategin är inte ny utan har pågått en längre tid. Exempelvis behandlade föregångaren till denna rapport (Mediebranschen 2011: Hot, risker och sårbarheter) den strategin. Rapporten behandlade hur ett antal tidningskoncerner valt att centralisera it-driften och hur tryckerier slagits ihop för att trycka flera tidningstitlar. En sådan strategi möjliggör även samordning av administration, teknik, redaktionellt samarbete och andra kostnadseffektiva fördelar. På så sätt har många aktörer kunnat genomföra nya mediala satsningar. Exempelvis fick Aftonbladet och Svenska Dagbladet samma koncernledning och adress 2009, som ett steg i ett sparprogram. Några av fördelarna med sammanslagningen var att it- och ekonomiavdelningarna slogs ihop på koncernnivå.

Minskad mediemångfald⁶

De två olika strategierna som nämnts ovan kan skapa konkurrensfördelar för bolagen inom mediebranschen, men de kan också få negativa konsekvenser för medielandskapet och för demokratin.

Enligt rapporten *Landsbyggd i medieskugga* från 2014 kan ägandekoncentrationen ha negativa effekter på lokalmedia. En effekt av den är att antalet lokalredaktioner och den lokala närvaron har minskat. Strategin satte tydliga spår i det svenska medielandskapet mellan åren 2004 och 2014, då antalet lokalt bemannade tidningsredaktioner minskade från 258 till 164. Nya siffror från Institutet för mediestudier för 2016 visar att 35 kommuner saknar både lokalredaktion, lokal gratistidning och nyhetssida.

Den omfattande minskningen och nedläggningen av just tidningar i Sverige har kommit att kallas ”tidningskrisen”. Även antalet lokalreportrar har minskat till följd av att mediebevakningen har övergått till centralredaktionerna. Detta har gett upphov till en lägre medial mångfald i landet. En konsekvens av den minskade mediala mångfalden är enligt SOU 2015:94 *Medieborgarna och*

⁶ Detta underavsnitt avser en minskad mångfald bland traditionella medier.

medierna att landsbygden hamnar i en politisk och demokratisk skugga. Denna problematik behandlas även i avsnittet om Produktion nedan.

En annan risk med flerkanalpublicering är att mediehusen publicerar samma nyheter i flera kanaler, vilket innebär att samma innehåll enbart ompaketeras för att passa de olika kanalerna. De flesta dagliga medier tillhör samma mediekoncern och inom koncernen samordnas innehållet. Konsekvenserna är återigen, liksom problematiken rörande ägandekonzentration, att den mediala mångfalden i landet minskar.

Utredning om Teracoms ägandeform

Marknäten är viktiga inom både mediepolitiken och för krisberedskapen. Den tekniska utvecklingen har medfört att allt fler konsumerar radio och tv via andra distributionsformer än marknäten. Därmed har förutsättningarna för Teracom förändrats och bolaget planerar en strategiförändring där telekomverksamheter utan anknytning till marknäten får större betydelse.

Det statligt ägda mediebolaget Teracom AB äger och driver det svenska marknätet för radio och tv. Bolaget erbjuder också utrymme och service åt andra bolag i sina master och byggnader. Marknätet har en viktig funktion för krisberedskapen och ska kunna sända under i stort sett vilka förhållanden som helst.

Under 2016 granskade Riksrevisionen Teracoms verksamhet för att se om den var effektiv nog för att uppnå målet att public service-bolagens sändningar säkert ska kunna nå hela befolkningen. Man tittade också bland annat på om bolagets monopol inom marknätet var motiverat. Riksrevisionen kom fram till att beredskapfunktionen kan motivera ett statligt ägande av marknäten i Sverige.

Produktion

I detta avsnitt beskrivs primärt produktionen av nyhetsjournalistik inom mediebranschen. De följande underavsnitten om produktion i mediebranschen utgår från tre dimensioner. Först redogörs det för nyhetsmediernas möjligheter att samla in och komma åt information som behövs i nyhetsförmedlingen, och hur förutsättningarna för att göra det har förändrats sedan 2011. Därefter redogörs det för arbetet med att ta fram det som bedöms vara relevant för publicering och arbetet med att värdera informationen inför beslut om publicering till allmänheten. De två dimensionerna är i praktiken sammanlänkade då det journalistiska arbetet består i att söka publicerbart material. Uppdelningen här syftar till att belysa respektive dimension för sig. Slutligen redogörs det för hur specifikt nyhetsflödets innehåll påverkats av det förändrade medielandskapet. Fokus ligger på det redaktionella arbetet med nyhetsjournalistik som granskar maktinnehavare och förmedlar viktig samhällsrapportering. Denna typ av nyhetsjournalistik är nödvändig för att säkerställa att den enskilde individen får tillgång till samhällsgranskande och oberoende nyheter.

Att samla in och komma åt information

Att upprätta information i form av text, bild och ljud har aldrig varit enklare. Detsamma gäller informationsspridning, inhämtning av information och interaktion mellan aktörer. Den utbredda användningen av smarta mobiltelefoner medför att människor har möjlighet att upprätta och sprida information i såväl vardagliga som krisartade situationer både till medierna och sinsemellan.

I denna informationsmiljö har den traditionella nyhetsjournalistiken allt svårare att hävda sig som genre inte minst vad gäller dess roll som den så kallade *tredje statsmakten*.

Andelen orter med ständig medienärvaro och bevakning, *medias geografiska täckning*, i Sverige blir allt mindre. Utbudet av nyhetsjournalistik har försämrats på flera håll och mindre orter är ofta de som förlorar täckning. Den lokala nyhetsrapporteringen minskar i omfång. I synnerhet glesbyggd och resurssvaga områden täcks allt mindre av granskande samhällsjournalistik på lokal nivå. Såväl lokal nyhetsinhämtning (journalister som regelbundet förhör sig om vad som försiggår lokalt) som lokal nyhetsförmedling (medier som lokalt förmedlar vad som försiggår i området) är på tillbakagång.

Socioekonomiskt utsatta bostadsområden, som ofta har en hög andel invånare med utländsk bakgrund, prioriteras inte av de ledande nyhetsmedierna. Den hårda konkurrensen på mediemarknaden gör det viktigare att nå köpstarka målgrupper som genererar annonsintäkter och publikandelar, vilka inte finns i de ovan nämnda områdena. Fenomenet beskrivs ibland som att de aktuella områdena hamnar mer och mer i medieskugga.

Lokalt kan minskad nyhetsinhämtning leda till att de boende och verksamma där känner sig mindre sedda, och kombineras det med en minskad lokal nyhetsförmedling finns det en risk för att kännedomen om lokala förehavanden blir lägre. När medieskugga uppstår i området kan de boende komma att sluta uppfatta de större nyhetsmedierna som relevanta.

Den uteblivna rapporteringen och det uteblivna innehållet om vissa områden och grupper i samhället riskerar därför att försvagaräckvidden av annars etablerade kommunikationsvägar. Det kan leda till att de boende exempelvis inte tar till sig viktig information som förmedlas genom de kanalerna under en kris, eller att de går miste om samhällsviktig journalistik. Samtidigt har utvecklingen gjort att samhällsviktiga aktörer själva i viss mån kan informera kunder och allmänhet vid samhällsstörningar. Utanför det aktuella området kan också fördomar växa fram och förstärkas när nyhetsinhämtningen och förmedlingen från området minskar eller blir ensidig.

Försämringen av de ekonomiska förutsättningarna har för många redaktioner i landet lett till nedskärningar av den lokala bevakningen. För mediebolagen på lokal nivå har internet starkt förändrat förutsättningarna för att bedriva verksamhet på lokal nivå. Bland dagstidningarna, ofta de lokala, har de viktiga annonspengarna gått till andra aktörer som Google och Facebook, vilka oftast endast bidrar till distributionen av nyheter. Sveriges lokala dagstidningar har haft ett starkt beroende av annonsintäkterna från just tryckta upplagor, varför

den generella nedgången i annonseringen i papperstidningar slagit hårt mot just dessa tidningar.

När annonspengarna försvunnit har olika försök till anpassning genomförts, ofta i form av digitala satsningar. På nätet har det dock visat sig svårt att få betalt för lokala nyheter. Detta har gett upphov till ytterligare anpassning där dagstidningar blivit mediehus inriktade på publicering i många kanaler. År 2014 uppgav tre av fyra journalister att vinstkraven ökat i betydelse över tid. Sex av tio journalister uppgav att hänsyn till annonsmarknaden, samt publikundersökningar också har ökat i betydelse.

Antalet journalister inom dagspressen föll från 7 000 till 5 000 mellan 1992 till 2011. Denna minskning har sedan 2012 förmodligen accelererat vilket en rad olika exempel indikerar. TV4 lade ner sina 13 regionala redaktioner 2014 vilket markerade slutet för deras regionala tv-journalistik. I Skåne tappade redaktionerna cirka 40 procent av den redaktionella personalen mellan 2009 och 2014.

Samtidigt som den professionella journalistiken hotas har den så kallade medborgarjournalistiken vuxit sig starkare, det vill säga journalistik som bedrivs av så kallade medieborgare.⁷ Vissa bedömare menar dock att denna typ av journalistik inte kan kompensera för bortfall i de traditionella nyhetsmedierna, däremot kan de bidra till en större mångfald och fler perspektiv.

Ett område där nyhetsrapportering kan sägas ha ökat i omfattning är vid samhällskriser där medieborgare i högre grad kunnat fungera som aktörer i kriskommunikationen, exempelvis under skogsbranden i Västmanland 2014. Sammantaget kan det konstateras att den tekniska utvecklingen och sociala mediers roll gett journalister tillgång till fler och nya källor för informationsinhämtning vid kriser, men också minskat deras förmåga att agera som grindvakter (engelskans gate-keepers). Med ett allt större antal digitala plattformar för informationsspridning utmanas journalisternas möjligheter att styra och forma nyhetsproduktion (och därmed också i många fall samhällsinformation) vid samhällskriser.

Den teknologiska utvecklingen har minskat mediebranschens roll som en brygga i kommunikationen mellan enskilda individer och makthavare. Via sociala medier har nya förutsättningar skapats för kommunikation mellan myndigheter och enskilda individer. Dessa kan nu direkt interagera med varandra, och det blir möjligt för myndigheter att i interaktion med stora grupper av människor driva en agenda som inte först filtreras och granskas via nyhetsredaktionerna. Det bör dock ändå sägas att det fortfarande tycks vara så att de etablerade nyhetsmedierna med sina breda publikker (inklusive de nyhetsproducerande mediebolagen själva) och spridning, har ett stort inflytande på nyhets- och informationsflödena, framförallt i krissituationer.

⁷ Termen *medieborgare* syftar på en medborgare som själv är aktiv genom att producera och sprida innehåll, som bland annat kan ligga nära journalistikens urval, till andra personer.

Ytterligare en aspekt på hur journalistiken utmanas i ljuset av teknikutvecklingen är införandet av internkommunikationssystemet Rakel hos polis och räddningstjänst, vilket också ådragit sig omfattande kritik från flera nyhetsredaktioner. I Medieutredningens delbetänkande från 2014 noteras även denna problematik:

Kommunikation som tidigare skedde över radiovågor var möjlig att följa för allmänhet och medier, har i och med Rakel blivit hemlig. Den nya organisationen resulterar i att medier inte längre kan göra en självständig bedömning av allmänintresset vid en olycka eller ett brott, utan är hänvisade till enskilda polisens filtrering av verkligheten. Faran, menar medieföreträdare som kritiserat nyordningen, är att polisen – en av de myndigheter med mest makt över medborgarna och därmed i behov av motsvarande granskning – inte nödvändigtvis uppger korrekta uppgifter, särskilt i fall då poliser begått fel i tjänsten.⁸

När myndigheterna själva blir medieorganisationer och gör sig mer eller mindre oberoende av nyhetsmedierna, försämras den enskilda individens möjligheter till att kritiskt kunna förhålla sig till den information som förmedlas. I fallet med Rakel finns viktiga säkerhetsaspekter gällande enskildas uppgifter som i och med kommunikationssystemets införande får ett större skydd.

En ytterligare aspekt, som försvårar inhämtningen av information, är att villigheten att lämna ut information till medier kan ha minskat. En undersökning från 2014 av fackförbundet ST indikerar att det blivit lägre tak inom statlig verksamhet sedan 2011 och var femte respondent uppger att de efter att öppet uttalat kritik har straffats med repressalier. Faktorer som hämmar öppenheten inom statliga verksamheter uppges vara kontrollerande chefer, undanhållande av information och rädslan för att bli utfrysad. Villigheten att lämna ut information kan även påverkas av hur säkra potentiella uppgiftslämnare känner sig på att utlovad anonymitet kan garanteras. Källskyddet blir sannolikt allt svårare att upprätthålla i och med digitaliseringen.

Vissa bedömare menar att den tekniska utvecklingen och tillkomsten av vissa lagar har medfört att källskyddet är hotat. Information om material och källor finns i dag i hög grad på enheter som kan tappas bort, stjälas, hackas eller tas i beslag av polisen som en del i ett bredare utredningsarbete. Ovana och okunskap vid användandet av olika elektroniska kommunikationer, exempelvis molntjänster, inom journalistkåren tillsammans med situationer där den som ska lämna tips gör så via e-post eller sociala medier leder till en ökad risk för spårbarhet och ett hot mot källskyddet. Vid intervjuer med representanter för svenska nyhetsbolag framkommer det att arbetet med det digitala källskyddet är eftersatt inom flera svenska mediebolag inom nyhetsproduktion.

⁸ Kulturdepartementet, *Medieborgarna och medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar*. ID-nummer: SOU 2015:94, sidan 204.

En sista aspekt rör de generella regler som mediebranschens aktörer måste förhålla sig till vid insamlandet och hanterandet av information. I maj 2018 träder EU:s nya dataskyddsförordning General Data Protection Regulation (GDPR) i kraft i unionen. Den nya dataskyddsförordningen kommer att ersätta den svenska personuppgiftslagen. Förordningen syftar bland annat till att stärka kraven på de organisationer som behandlar personuppgifter att informera om varför de behandlar uppgifterna, vilka uppgifterna är och hur de hanteras. Behandlingen av uppgifterna får endast ske efter samtycke och bara till det som det givits samtycke till. Organisationerna ska också kunna redovisa hur de arbetar med ett säkert hanterande av uppgifterna, en dataskyddschef måste finnas och känsliga data ska alltid krypteras.

Datainspektionen kan, då förordningen inte följs, utfärda höga böter till organisationen i fråga. Bolag med stor verksamhet online påverkas i synnerhet av denna förändring. Hur kraven kommer att påverka mediebranschens aktörer är vid denna rapport framtagande ännu oklart. Två tydliga områden där medieorganisationer kan komma att omfattas av lagstiftningen är dock dels behandlingen av användardata ifrån bolagens nättjänster, men också hanteringen av personuppgifter som samlas in inom ramen för granskande journalistik. En viktig aspekt i den nya dataskyddsförordningen med särskild bäring på samhällsgranskande journalistik i sammanhanget är dataminimering. Principen om dataminimering innebär att organisationer endast får samla in och behandla de uppgifter som är nödvändiga för att uppnå ett givet mål. Principen kan innebära ett problem för den samhällsgranskande journalistiken vars arbetsätt ofta går ut på att samla in en stor mängd information i ett tidigt skede och först senare välja ut det som är av så stor vikt att det publiceras. Det finns dock viss dispens att vänta för behandlandet av personuppgifter för journalistiska ändamål i och med GDPR:s artikel 85.

Att välja ut och rapportera nyheter

Utmaningen för nyhetsförmedlande aktörer är stor. Stora mängder information måste sällas och kontrolleras, samtidigt som rapporteringen måste gå snabbt och hög tillgänglighet säkerställas. Detta kan kallas att ha en grindvaktfunktion. Grindvaktfunktionen har traditionellt varit utspridd på flera redaktioner och fungerat som en sluss som information passerar igenom innan den sätts i cirkulation bland allmänheten som faktiska nyheter. I takt med digitaliseringen och framväxten av sociala medier har grindvaktfunktionens betydelse för vilken information som når allmänheten minskat. Detta har överlag lett till en stor variation av nyheter och information i samhället.

Eftersom antalet journalister har krympt har påfrestningen på den gamla interna grindvaktfunktionen hos redaktionerna blivit större. Det har lett till att arbetsinsatsen för respektive möjlig nyhet har tvingats minska. Redaktörsrollen har enligt Pressombudsmannen (PO) skurits ned eller försvunnit på många håll. Från ett individ- eller publikperspektiv kan det antas att mediernas grindvaktande har fått en minskad betydelse för konsumtion av nyheter och samhällsinformation. Det beror dels på att de etablerade nyhetsmedierna bara utgör en av många kanaler för nyhetskonsumtion, dels på

att grindvaksrollen nu har delats upp och innehas av fler aktörer vilka båda har lett till att nyhetskonsumtionen har blivit mer individuell.

Den enskilde nyhetskonsumenten berörs och påverkas i sitt nyhetsurval, förutom av etablerade nyhetsmediers grindvakter, också av en ny slags grindvakter via sina personliga nätverk såsom Facebook och Twitter. Vängrupper konsumerar samma typer av nyheter från samma typer av nyhetsbolag och/eller plattformar. På sociala medier har därför en sorts "sekundär grindvaks-funktion" uppkommit genom medieborgare aktivt deltar i nyhetsflödet. Den tydligaste minskningen av grindvaksfunktionens effekt har skett hos medier inom glesbygd och storstädernas förortsområden och utvecklingen har inte vägts upp av nya plattformar och initiativ på lokal medienivå. Ett anslutande fenomen är algoritmernas växande betydelse för vilka nyheter vi ser, i synnerhet på sociala medier eller vid sökningar i sökmotorer.

Även om nyheter från etablerade aktörer i stor utsträckning når ut till enskilda individer via sociala medier gör de det vid sidan av en ström av annan information. Ofta sprids uppgifter som inte är verifierade och ibland sprids direkta felaktigheter. Risken är att de traditionella grindvakternas minskade betydelse leder till att en lägre andel av de uppgifter enskilda individer stöter på under en dag grundar sig på kontrollerade fakta.

Det digitala medielandskapet har gjort det möjligt för rykten, falsk information och trakasserier att spridas som digitala löpeldar på nätet, bland annat i sociala medier. Under normala förhållanden kan rykten och falsk information skapa oro eller ilska, och leda till missförstånd. Under en samhällskris kan de samma få betydligt kostsammare konsekvenser där människors liv och hälsa kan stå på spel. I fall där traditionella medier okritiskt har tagit in falsk information och publicerat det som nyheter förstärks ryktesspridning med hjälp av de redan etablerade kanalerna och den genomslagskraft de medför.

Aktörer inom mediebranschen upplever själva att sociala medier utgör en utmaning eftersom ny kunskap och andra verktyg behövs för att kunna bekräfta information därifrån. Beslut att publicera obekräftade uppgifter görs ofta utifrån en bedömd risk för faran i att vänta för länge med att offentliggöra information. Rykten som redan hunnit börja spridas på exempelvis sociala medier, oberoende av mediernas rapportering, sänker publiceringströskeln för traditionella medier. I stället anser de att en snabb rapportering från dem kan motverka konsekvenserna av spridandet av felaktig information.

Två områden som identifierats i arbetet med att stävja de negativa effekterna av digitala löpeldar är större självkontroll hos enskilda användare och tekniska lösningar som med hjälp av artificiell intelligens och indikatorer identifierar delad information som med hög sannolikhet är falsk eller grovt missvisande. En sådan teknisk lösning skulle antingen minska informationens synlighet eller på olika sätt markera att informationen förmodligen inte är trovärdig.

Mediers journalistiska nyhetsinnehåll

Marknadsvillkoren som de traditionella medierna lever under medför att underhållning, lättviktigt nyhetsmaterial och mer granskande journalistik konkurrerar om samma utrymme. Det är ett problem eftersom den granskande journalistiken är dyr och ofta tar lång tid att producera i jämförelse med annat medieinnehåll. Exempelvis visar en studie av det skånska medielandskapet att endast 3 procent av de undersökta dagstidningarnas producerade material kunde klassas som ”kvalitativ granskning”. Detta enligt en definition där materialet både skulle vara undersökande, redovisa fakta, ha två av varandra oberoende förstahandskällor, handla om makt/makt-utövning och vara självständigt, innehålla kritiska perspektiv samt redovisa källor och metod.

I Demokratiutredningen (SOU 2016:5) från 2016 konstaterades det att det fanns ett behov att ha en balans mellan att tillfredsställa mediekonsumenternas kortsiktiga efterfrågan och att garantera deras långsiktiga ”rättigheter”. Nöjesorienterat material bör med andra ord inte helt dominera medieutbudet på samhällsgranskningens bekostnad.

För att frigöra journalisters tid, tillföra nytt material och utnyttja redaktionella resurser effektivare, har flera svenska nyhetsbolag börjat använda sig av botar för att skriva enklare texter (i en utveckling som följer den inom amerikansk medier, dock ännu i begränsad utsträckning).⁹ Det råder delade meningar om hur önskvärd denna utveckling är, en del ser det som ett komplement och andra som ovälkommen konkurrens. Än så länge har reporterbotarna främst införts i sport- och väderrapportering, men även Tidningarnas Telegrambyrå (TT) har en bot under utveckling.

I dag presenterar en del av de traditionella mediebolagen på sina digitala plattformar verifierad nyhetsrapportering i samma flöde som annat material, material som de tagit fram under andra former eller i andra syften. Det kan därför vara svårt att urskilja vad som har tagits fram enligt metoder som grundar sig på metodik där källkritik, nyans och andra analytiska aspekter värderas högt, och vad som inte lever upp till sådana krav. Vissa bedömare menar att en liknande utveckling även har uppstått inom tv-nyheterna, där trivialisering och likriktning har ökat mellan några av de största nyhetsprogrammen. En internationell utblick pekar på att problemet är särskilt utbrett inom lokalmedier, där officiella källor och PR-byråers påståenden ofta får stå oemotsagda.

Förhållandet mellan antalet journalister och antalet kommunikatörer har uppmärksamats vid ett flertal tillfällen under de senaste åren. Utvecklingen går emot en sjunkande skara journalister jämte en ökning i antalet informatörs- och kommunikatörstjänster inom exempelvis statliga myndigheter, landsting och kommuner. Att fler intresseorganisationer,

⁹ Botar används inom sociala medier, kanske främst på Twitter. Ofta används de i påverkanssyfte genom att automatiskt dela och sprida information som deras upphovspersoner vill nå ut med. I redaktionella sammanhang kan botar, som är specialskrivna mjukvara, användas för att ta fram rudimentära texter för publicering.

tankesmedjor och PR-byråer riktar påverkansarbete mot medierna kan vara ett problem för den fria och diversifierade opinionsbildningen. I en undersökning gjord vid Göteborgs universitet 2014 uppgav över hälften av de tillfrågade journalisterna att verksamma inom PR fått ett ökat inflytande över journalistiken. Det ska dock nämnas att 85 procent svarade att påverkan från verksamma inom PR fortfarande hade liten påverkan på journalistiken. Enligt Demokratiutredningen (SOU 2016:5) från 2016 och tidigare Demokratiutredning från 2000 finns det starka skäl för regeringen att vidta åtgärder för att försäkra att ett påverkansarbete från myndigheter, landsting och kommuner inte pågår gentemot allmänheten kring politiska frågor. Som viktigt i detta sammanhang pekar utredningarna också ut nyhetsmediers förutsättningar att själva granska och skapa sig en uppfattning om myndigheters verksamhet.

Bilaga 2: MSB:s särskilda uttalande med anledning av strejkvarslet hos SVT i april 2016

”SVT har en särskild roll när det gäller att säkerställa allmänhetens tillgång till information. SVT är ålagt särskilda krav på beredskap och säkerhet (Sändningstillstånd för SVT, 22-24 §) samt information gentemot allmänheten i form av krav att sända meddelanden av vikt för allmänheten (Sändningstillstånd, 16 §).

SVT har även ålagts särskilda och omfattande krav på nyhets- och samhällsinformation (Sändningstillstånd, 9 §) och har tillsammans med övriga public service-bolag särskilt ålagts krav om opartiskhet (Sändningstillstånd, 5 §).

SVT:s beredskapskrav utvecklas dessutom i avtal mellan SVT och MSB. Förmedling av VMA, nyheter och samhällsinformation följer en kedja där ingen länk får brista för att informationen ska nå ut. Det innebär att även de funktioner som är nödvändiga för att stödja publicering, utsändning och distribution av nyheter och samhällsinformation behöver säkerställas under en arbetskonflikt.

SVT:s långsiktiga förmåga att upprätthålla VMA, nyhets- och samhällsinformation måste säkerställas, vilket förutsätter att bland annat funktioner inom it-säkerhet behöver vara bemannade.

De varslade konfliktåtgärderna på andra områden i samhället kan dessutom innebära att tillgången till samhällsinformation begränsas. Detta skärper ytterligare vikten av att SVT:s nyhetsverksamhet undantas från konfliktåtgärderna.

Mot bakgrund av att Unionen pekat ut enskilda nyhetsprogram som undantagna, vill MSB även anföra att SVT:s nyhetsberedskap behöver upprätthållas inte enbart vid vissa tidpunkter på dagen.

Sammanfattningsvis menar MSB att det är av yttersta vikt att parterna genom undantag, eller på annat sätt, säkrar SVT:s förmåga att fortsatt upprätthålla VMA respektive nyhets- och samhällsinformation, då dessa funktioner utgör viktiga samhällsintressen. De verksamheter som omfattas av kraven preciseras i SVT:s beredskapsplan. Här ingår även de funktioner som krävs för att upprätthålla it-säkerheten på bolaget.”

Bilaga 3: MSB och medieberedskap

MSB följer och analyserar utvecklingen inom medieområdet utifrån ett beredskapsperspektiv. Arbetet sker i nära samarbete med säkerhets- och beredskapschefer samt tekniskt ansvariga inom branschen. Målet är att varningsmeddelanden, nyheter och samhällsinformation kan produceras av och distribueras via mediebolagen till allmänheten vid extraordinära händelser i samhället i fred och vid eventuella angrepp mot landet. För att uppnå detta krävs flexibla bolag med robusta tekniska system.

En betydelsefull del i arbetet är den samverkan som sker i Mediernas beredskapsråd, som leds av MSB:s generaldirektör i rollen som ordförande. Samarbetet mellan staten och mediebolagen startade redan på femtiotalet och nyckelordet för verksamheten är dialog – en levande dialog mellan mediebolagen och staten.

MSB:s roll i detta sammanhang är att fungera som kunskapsförmedlare och samtalspartner till mediebolag och andra aktörer som myndigheter och departement. MSB initierar projekt, anordnar seminarier samt genomför uppföljningar och utvärderingar inom medieområdet utifrån ett säkerhets- och beredskapsperspektiv.

I mediernas beredskapsråd ingår:

- Bonnier Broadcasting (TV4)
- Canal Digital
- Com Hem
- Modern Times Group (MTG)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Post- och telestyrelsen (PTS)
- Radiobranschen
- Sveriges radio (SR)
- Sveriges television (SVT)
- Teracom
- Tidningarnas Telegrambyrå (TT)
- Tidningsutgivarna (TU)

Bilaga 4: Några centrala regelverk för mediebranschen

Centrala författningar för den distribuerande delen av mediebranschen är:

- *Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation*. Lagen gäller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning, men reglerar inte innehållet i vad som överförs i näten och vilka tjänster som tillhandahålls.
- *Radio- och tv-lagen (2010:696)*. Av lagen framgår till exempel att det krävs tillstånd för att bedriva verksamhet för att sända marksänd radio- och tv.
- *Postlagen (2010:1045)*. Lagen ställer bland annat krav på tillstånd för att bedriva posttjänst. Det finns ett trettiotal postoperatörer med tillstånd. Postnord är den dominerande aktören och den enda som har uppdraget att tillhandahålla en ”sammansfattande posttjänst”.

Vissa regelverk har ett särskilt fokus på både den typ av situationer då samhällssäkerheten anses särdeles utmanad och hotad och de mer vardagliga förhållanden som aktörer inom branschen verkar under. Till viss del är regelverken utarbetade så att samma regler och föreskrifter förväntas gälla under normala såväl som under särskilda omständigheter, men här finns också viktiga undantag.

Nedan redogörs det inledningsvis för utvecklingen inom regelverk med bäring på mediedistribution. Efter det ges en kort redogörelse för regelverken för ansvariga utgivare och källskydd vilket är centralt för produktion av medieinnehåll och journalistik mer specifikt.

I Sverige har public service särskilda och jämfört med övriga mediebolag mer långtgående föreskrifter att förhålla sig till. Detta beror dels på public service-uppdraget som innebär att SVT, SR och UR ska verka i allmänhetens tjänst, dels på bolagens ägandestruktur och dess finansiering.

De kommersiella etermedieaktörerna lyder under andra regler vars efterlevelse granskas av statliga myndigheter. Från årsskiftet 2016 bytte Myndigheten för radio och tv (MRTV) namn till Myndigheten för press, radio och tv (MPRT). Detta skedde med anledning av att Presstödsnämnden avvecklades som egen myndighet den 1 juli 2015 och numera är en del av MPRT men har ett självständigt ansvar för sina beslut. MPRT tillhandahåller flera olika distributionstillstånd för att sända radio och tv i marknätet och dess granskningsnämnd kontrollerar att mediedistributörer följer de föreskrifter som finns i radio- och tv-lagen (2010:696). Eftersom presstödsnämnden numera ingår i MPRT är det myndighetens uppgift att besluta om presstöd.

Regelverket handlar alltså dels om se till att alla aktörer har lika förutsättningar att konkurrera på marknaden, dels om att säkra att demokratiska fri-och-rättigheter skyddas. Båda dessa syften har blivit alltmer komplicerade att upprätthålla juridiskt på grund av den digitala teknologin och den internationalisering som teknologin öppnat för med sändningar över nationsgränser.

Radio- och tv-lagen (2010:696) har genomgått smärre förändringar sedan den infördes 2010. För att förtydliga Sveriges genomförande av AV-direktivet¹⁰ infördes 2015 en ny paragraf som säger att en leverantör av medietjänster som är etablerad i en annan EES-stat¹¹ har rätt att erbjuda sina tjänster till Sverige utan att hindras av svenska regler inom det regelområde som samordnas av AV-direktivet i den ursprungliga lydelsen. Detta gäller också när tjänsten tillhandahålls genom vidaresändning inom Sverige av en leverantör av medietjänster som lyder under svensk lag. Det finns dock möjlighet för domstol eller myndighet att under vissa omständigheter¹² begränsa distributionen av utländska tv-sändningar¹³ i enlighet med 16 kapitlet i radio- och tv-lagen (2010:696). Motsvarande möjlighet finns även avseende beställ-tv¹⁴. Denna lagförändring ökar konkurrensutsättningen för svenska distributörer i och med att det underlättar för utländska aktörer att etablera sig på den svenska marknaden. Redan i dag pågår en utveckling där allt fler amerikanska distributörer likt Netflix, HBO och Fox etablerar en egen närvaro i Sverige i stället för att enbart licensera ut sitt material till befintliga aktörer på den svenska marknaden.

Övergång till digitalradio inte aktuellt

De senaste åren har regelverket för radiodistribution varit föremål för granskning med anledning av ny teknik. Under 2013 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för att tillsammans med MRTV och i dialog med berörda aktörer utarbeta ett förslag till plan för distributionsövergång från marksänd analog ljudradio till marksänd digital ljudradio. Utredningen (SOU 2014:77) överlämnade sitt betänkande i november 2014 och förordade en successiv nedsläckning av public service och den kommersiella radions analoga FM-sändningar till förmån för digitala sändningar i form av tekniken DAB+. Året därpå överlämnade Riksrevisionen sin rapport Digitalradio – varför och för vem? som belyste möjliga konsekvenser och alternativ till det förslag som

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (2010/13/EU) om audiovisuella medietjänster syftar till att modernisera, mjuka upp och förenkla lagstiftningen om audiovisuellt innehåll i medlemsländerna för att kunna säkerställa övergången från nationella marknader till en gemensam produktions- och distributionsmarknad för program och för att garantera goda konkurrensförhållanden utan att påverka den roll som dessa tjänster har i det allmännas intresse.

¹¹ Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

¹² Till exempel riktad alkoholreklam.

¹³ Diskrepansen har lett till att vissa kanaler sänds från ett land under en viss tid varje dygn, och sedan från ett annat under resten av dygnet.

¹⁴ Beställ-tv är en tjänst där kunden själv väljer när och vad denne vill se ur en programkatalog.

utredningen tagit fram. Riksrevisionen drog slutsatsen att regeringens beredning av en övergång till digitalradio varit bristfällig, att det saknats ett tydligt lyssnarperspektiv, att regeringens tekniska bedömningar haft svagheter och att det troligen inte är samhällsekonomiskt lönsamt med en övergång. Med anledning av Riksrevisionens slutsatser valde regeringen att inte gå vidare med utredningens förslag, men betonade samtidigt att den internationella utvecklingen skulle kunna aktualisera frågan i framtiden. Beslutet har troligen undanröjt mediedistributörernas eventuella känsla av osäkerhet inför framtiden då en övergång till ny teknik skulle ge upphov till större kostnader för branschen.

Vad som är särdeles relevant för frågan om informationssäkerhet och medieberedskap är dock det regelverk som är upprättat för extraordinära förhållanden, det vill säga i händelse av samhällskris och/eller säkerhetskris. Här har MSB varit aktiva.

I samband med SOU 2014:77 underströk MSB att en eventuell övergång till digitalradio måste säkerställa en minst lika hög robusthet mot störningar i förhållande till analog radio, under kriser i fredstid och under höjd beredskap. Detta är särskilt viktigt för att VMA och myndighetsmeddeladen ska kunna nå ut till befolkningen utan problem. Radiosändningar, deras tekniska utformning och frekvensutrymme, har konsekvenser för den totalförsvareffekt som måste behållas för att möta ett väpnat angrepp. MSB betonade att det saknades en konsekvensanalys kring hur en eventuell övergång skulle påverka totalförsvaret.

I denna kontext ska nämnas att Norge under 2017 kommer att gå över till digitalradio och släcker därmed sitt FM-nät. Även Schweiz ska under 2020-2024 gå över till digitalradio.

Förändrat regelverk avseende marknätets frekvensutrymme senareläggs

Regeringen beslutade i februari 2014 att ändra regelverket för de frekvensutrymmen som får upplåtas för marksänd tv under de kommande åren. Frekvensutrymmena 174–230 MHz¹⁵ och 470–694 MHz upplåts från den 1 april 2014 till och med den 31 mars 2020 för tillståndspliktiga tv-sändningar. Utrymme 694–790 MHz (även kallat 700 MHz-bandet) upplåts för samma syfte från den 1 april 2014 till och med 31 mars 2017. Detta innebär att tjänster i 700 MHz-bandet kommer att flyttas därifrån fram till våren 2017 i syfte att bereda utrymme för annan användning. Dagens aktuella tv-utbud sägs kunna behållas trots utrymningen. Det är möjligt tack vare övergången till effektivare komprimerings- respektive utsändningstekniker för tv-sändningar i marknätet.¹⁶ Bandet är föremål för internationell samordning och är i framtiden tänkt att användas för mobila kommunikationstjänster såsom mobilt bredband. Detta innebär att förutsättningarna för mediebranschens

¹⁵ Med undantag för det specifika spann som regeringen 2010 upplåtit för digital marksänd ljudradio.

¹⁶ Som även kan möjliggöra högre bildkvalitet eller utökad tv-utbud.

distribution påverkas på olika sätt beroende på vilka kanaler den enskilde aktören använder sig av.

Regeringen gav den 8 juli 2016 en utredare i uppdrag att föreslå en utvecklad och säker kommunikationslösning för samhällsviktiga aktörer. En del i uppdraget är att redogöra för om den föreslagna lösningen har behov av särskild frekvenstilldelning. Den 31 oktober 2016 beslutade regeringen sedan att förlänga tillgängligheten för tillståndspliktiga markbundna tv-sändningar i 700 MHz-bandet till och med den 31 maj 2018. MSB fick samtidigt i uppdrag att påbörja ett förberedelsearbete för hur en framtida kommunikationslösning för samhällsviktiga aktörer ska kunna utvecklas. Regeringen beskriver i uppdraget att den säkerhetspolitiska utvecklingen gör det alltmer angeläget att samhällsviktiga aktörer kan kommunicera och utbyta information effektivt och säkert. Sammantaget innebär detta att det pågående arbetet med att bestämma användningen i 700 MHz-bandet senareläggs med upp till 14 månader i förhållande till tidigare uppdrag.

Ansvariga utgivare

För publikationer¹⁷ som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen, YGL (1991:1469) krävs en särskild ansvarig utgivare som ska vara en fysisk person och känd för allmänheten. Den ansvarige utgivaren bär juridiskt ansvar för verksamhetens eventuella yttrandefrihetsbrott (till exempel hets mot folkgrupp och förtal) och har därför rätten att genom granskning avgöra vilket material som sänds eller publiceras av verksamheten. Utgivaren bär ensamt ansvaret även om denne väljer att delegera viss granskning till en medarbetare. För direktsänt material har de som utser ansvarig utgivare möjlighet att överföra ansvaret för eventuella yttrandefrihetsbrott från ansvarig utgivare till de som medverkar i det direktsända materialet.

De tjänster som inte omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) eller tryckfrihetsförordningen, TF (1949:105) lyder under lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlur (1998:112). Det finns inget lagstadgat krav på att utse en ansvarig utgivare för tjänster för elektronisk förmedling av meddelanden (text, bild, ljud eller information i övrigt). Vid publikation av material på internet skyddas yttrandefriheten för mediebolag under vissa förutsättningar per automatik genom automatiskt grundlagsskydd. Mindre aktörer och privatpersoner kan ansöka om utgivarbevis hos MPRT, vilket, om det beviljas, ger internetpublikationen grundlagsskydd. Grundlagsskyddet medför att publikationen omfattas av särskilda ansvarsregler avseende yttrandefrihetsbrott och att ansvarig utgivare blir juridiskt ansvarig för det material som publiceras. Kommentarsfält på webbsidor som är förmodererade (det vill säga att den som driver webbsidan måste godkänna alla kommentarer innan de publiceras) lyder under Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) och är därmed ansvarig utgivares juridiska ansvar. För icke modererade kommentarsfält ansvarar kommentatorn för sina inlägg. Medier med utgivartillstånd är dock skyldiga att ta bort inlägg som uppenbart innehåller till exempel hets mot folkgrupp, barnpornografi, uppvigling och olaga våldsskildring. Ansvarig utgivare fungerar således som en kontrollinstans för

¹⁷ Juridisk benämning ”sändningar eller databaser”.

att förhindra förekomsten av lagöverträdelser avseende de regler som finns i yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469). I Mediegrundlagskommittén föreslår i sitt betänkande Ändrade mediegrundlagar från 2016 bland annat att reglerna om utgivarens ansvar bör ändras. Kommittén menar att huvudregeln bör bli att utgivaren inte ansvarar för material som har funnits på till exempel en dagstidnings webbplats mer än ett år. Ett annat förslag innebär att grundlagsskyddet som ges av YGL kan bestå även om den som driver en webbplats inte har skiljt redaktionellt material, till exempel egenpublicerade nyhetsartiklar, från externt material, till exempel användarkommentarer och länkar.

Källskydd

I tryckfrihetsförordningen (1949:105) och yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) finns föreskrifter om möjlighet till källskydd för de källor som tänkt lämna information som ska publiceras. Detta innebär att det är straffbart för den som tagit emot anonyma uppgifter att röja källans identitet så länge källan själv gör det¹⁸ Det är förbjudet för myndigheter att efterforska vem som lämnat en anonym uppgift till en journalist (efterforskningsförbud). Men även om källan är känd får inte myndigheter utsätta personen för repressalier med anledning av dennes medling av uppgift. Efterforskningsförbudet gäller inte för privata bolag.

Journalistförbundet anser att bevarandet av källskyddet är en av journalistikens viktigaste uppgifter. Tillsammans med IIS ger Journalistförbundet ut en handbok för hur journalister bäst bevarar källskyddet på internet och andra digitala kommunikationer, den kom ut i sin andra upplaga 2016. Handboken betonar samhällets och medieredaktioners allt större beroende och användning av digitala kommunikationer. Detta kan utgöra ett hot mot källors anonymitet om mediebolagen inte känner till och vidtar lämpliga åtgärder för att reducera de allt större fotspår som användning av digital teknik kan ge upphov till. För att reducera dessa risker har flera digitala hjälpmedel för säker och anonym uppgiftslämning utvecklats de senaste åren. Ett av dessa är verktyget "SecureDrop" som drivs av Freedom of the Press Foundation och bland annat används av tidningarna The Guardian och The Washington Post. SR har utvecklat en liknande tjänst som bolaget kallar för "Radioleaks" och uppmanar människor att förmedla information om maktmissbruk och korruption till dem via denna. Bland annat Dagens Nyheter har en motsvarande funktion för granskande journalistik som går under namnet "DN Granskar".

Enligt regeringen fyller källskyddet en viktig demokratisk funktion genom att det underlättar journalisters granskning av maktmissbruk och korruption. En medarbetare inom offentlig förvaltning kan till exempel rapportera allvarliga missförhållanden såsom mutor, korruption och grova tjänstefel till en journalist utan rädsla för formella konsekvenser för egen person tack vare garanterad anonymitet och efterforskningsförbudet. På grund av att alltmer offentligt finansierad verksamhet bedrivs i privat regi kan möjligheterna till

¹⁸ Ytterligare villkor och undantag finns i Tryckfrihetsförordning (1949:105), kap. 3 & Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469), kap. 2.

insyn i hur de offentliga medlen används och hur grundläggande välfärdstjänster bedrivs anses ha minskat. Detta eftersom reglerna för källskydd och efterforskningsskydd är svagare för anställda i privata bolag. Med anledning av den utvecklingen har regeringen tagit initiativ till lagändringar vars syfte är att garantera mer demokratisk insyn i dessa verksamheter.

Det finns omständigheter då källskyddet upphör att gälla. Ett exempel är brott som rör rikets säkerhet. Då förlorar uppgiftslämnare och författare rätten till anonymitet. Mer specifikt gäller detta om vederbörande överlämnar eller medverkar till framställning av uppgifter (avsedda för distribution) vars förmedling gör denne skyldig till "[...] högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott [...]".

Bilaga 5: Sändningstillstånd

Public service-bolagen fick nya sändningstillstånd i december 2013 vilka trädde i kraft från 1 januari 2014 och sträcker sig fram till utgången av 2019. SVT:s, SR:s och UR:s nya tillståndsvillkor för distribution (sändningsrätt) har inte påverkats nämnvärt i förhållande till föregående tillståndperiod (2010–2013). Dock tydliggörs nu SVT:s och UR:s ansvar att distribuera sökbar text-tv till hela landet.

Under 2014 beslutade dåvarande MRTV att ge 51 nationella och sex lokala/regionala tillstånd för att sända tv och sökbar text-tv i marknätet, vilka gäller fram till våren 2020. Samma år gav MRTV 21 enskilda tillstånd att sända digital kommersiell radio på nationell nivå samt fyra tillstånd att sända digital kommersiell radiokanal på lokal/regional nivå. Tillstånden gäller till och med hösten 2022. För analog kommersiell radio gäller tidigare beslut från 2010 avseende 14 lokala/regionala radiostationer. Under 2015 och 2016 tillkom ytterligare sju tillstånd till lokala/regionala radiostationer att sända analog kommersiell radio, vilka gäller till och med sommaren 2018. I och med regeringens beslut att inte gå vidare med en övergång till digitalradio finns möjligheten att ge ut nya tillstånd för analog radio efter det att nuvarande tillståndperiod utgår.

Utdrag ur sändningstillstånd för public service

Nedanstående är utdrag ur SVT:s och SR:s sändningstillstånd som gäller krav på bolagen angående säkerhet och beredskap.

Sändningstillstånd för Sveriges Television AB (SVT), 2013-12-19

22 § SVT ska kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det. SVT ska se till att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.

23 § SVT ska upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution. Sändningarna ska ske med så god säkerhet att eventuella sändningsavbrott blir så korta som möjligt. SVT ska ställa höga krav på de leverantörer som anlitas för programinsamling och distribution av egensändningar.

24 § SVT ska utifrån en risk- och sårbarhetsanalys analysera och värdera sändningsverksamheten så att avbrott så långt som möjligt kan undvikas. Detta arbete ska ske efter samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Analysen ska resultera i beredskapsplaner vilka årligen före den 1 mars ska lämnas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) och till MSB för kännedom.

Om högsta beredskap råder i landet ska SVT utgöra en självständig organisation med totalförsvarsuppgifter och lyda direkt under regeringen. UR:s resurser ska i en sådan situation tillföras SVT och SR.

Om höjd beredskap råder i landet får regeringen förordna att vad som sägs i första meningen i detta stycke ska gälla.

De bestämmelser om bolagets programverksamhet som intagits i tillståndsvillkor och anslagsvillkor för bolaget ska vara vägledande också för den verksamhet som bedrivs under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Sändningstillstånd för Sveriges Radio AB (SR), 2013-12-19

22 § SR ska kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det. SR ska se till att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.

23 § SR ska upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution. Sändningarna ska ske med så god säkerhet att eventuella sändningsavbrott blir så korta som möjligt. SR ska ställa höga krav på de leverantörer som anlitas för programinsamling och distribution av egensändningar.

24 § SR ska utifrån en risk- och sårbarhetsanalys analysera och värdera sändningsverksamheten så att avbrott så långt som möjligt kan undvikas. Detta arbete ska ske efter samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Analysen ska resultera i beredskapsplaner vilka årligen före den 1 mars ska lämnas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) och till MSB för kännedom.

Om högsta beredskap råder i landet ska SR utgöra en självständig organisation med totalförsvarsuppgifter och lyda direkt under regeringen. UR:s resurser ska i en sådan situation tillföras SVT och SR. Om höjd beredskap råder i landet får regeringen förordna att vad som sägs i första meningen i detta stycke ska gälla.

De bestämmelser om bolagets programverksamhet som intagits i tillståndsvillkor och anslagsvillkor för bolaget ska vara vägledande också för den verksamhet som bedrivs under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Sändningstillstånd med krisberedskapsansvar för privata aktörer

TV4 AB hade för programtjänsten TV4 i tidigare sändningstillstånd krav på att de skulle utarbeta en beredskapsplan för verksamheten under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt lämna planen till regeringen och till den myndighet regeringen bestämmer. Detta krav finns inte i det nu gällande sändningstillståndet. Bland de privata mediebolagen har endast TV4 haft ett sådant krav.

Bilaga 6: Presstödd

I Sverige erbjuder staten direkt ekonomiskt stöd till bolag som (i huvudsak) ger ut dagstidningar i enlighet med lagstöd i presstödsförordning (1990:524). Presstödet syftar till att främja och bevara en allsidig nyhetsförmedling, opinionsbildning och demokratisk debatt samt en bred spridning av dagstidningar i hela Sverige. Tidningsbolagen ansöker om stöd hos presstödsnämnden vid MPRT som prövar ansökningarna. Stödet finns i flera former däribland driftsstöd och distributionsstöd. Den sökande måste uppfylla vissa i förordningen uppgivna kriterier för att vara berättigad till något av dessa stöd.

I och med internets allt större betydelse för tidningsbranschen lanserades ett särskilt utvecklingsstöd från och med april 2016. Tryckta allmänna nyhetstidningar kan söka detta stöd för att utveckla sina digitala publiceringsplattformar. De första stöden beviljades i slutet av oktober 2016 och uppgick till totalt 10,7 miljoner kronor. Flera av stöden har gått till gemensamma samarbetsprojekt mellan flertalet tidningar och totalt erhöll 24 allmänna nyhetstidningar utvecklingsstöd. Stödet gavs bland annat till förstudier och projekt med målsättningen att utveckla det redaktionella innehållet i digitala kanaler, innovationer för digital publicering, spridning och konsumtion av tidningens innehåll.

Det svenska presstödet framtid är till viss del oviss. EU-kommissionen granskade Sveriges presstödssystem 2011 i förhållande till EU:s statsstödsregler och godkände en svensk begäran om att förlänga det nuvarande systemets giltighetstid till 2019. Med anledning av detta tillsatte regeringen i mars 2015 en särskild utredning för att undersöka behovet av nya åtgärder då systemet i aktuell form upphör. I början av november 2016 överlämnade Medieutredningen sitt slutbetänkande (SOU 2016:80) angående svensk mediepolitik. Utredningen föreslog ett nytt mediestöd för allmänna nyhetsmedier, vilket är tänkt att ersätta det befintliga presstödet från och med 2018. Det nya mediestödet bygger på principen att kvalitativt oberoende nyhetsrapportering kan ske genom flera olika publikationsplattformar.¹⁹ För att bättre förse landets befolkning med lokal och regional nyhetsbevakning innehåller det också ekonomiska incitament för att öka nyhetsbevakningen i geografiska områden där journalistisk verksamhet är svag. Det föreslagna mediestödet kan ges i form av produktions-, distributions-, innovations- och utvecklingsstöd. I förhållande till det nuvarande systemets anslag, föreslås detta höjas successivt från 567,1 miljoner till 732,1 miljoner kronor år 2020.

Utredningen föreslår dessutom att den nuvarande presstödsnämnden ersätts av en mediestödsnämnd, som i sin tur kan utfärda myndighetsföreskrifter. Mediestödsnämnden ska bestå av ledamöter som utses på förslag av

¹⁹ Vilket innebär större möjligheter att erhålla bidrag för aktörer som inte använder traditionella plattformar såsom tv, radio och tryckta tidningar.

branschorganisationer, inte politiska representanter. Kraven på de som söker mediestödet föreslås bland annat vara att de ska präglas av principen om den enskilda människans frihet och värdighet samt ha ett redaktionellt innehåll som präglas av hög kvalitet och inre mångfald. Kritik har riktats mot dessa föreslagna krav där risken för subjektivitet hos Mediestödsnämnden har påpekats. Hur politikerna väljer att gå vidare med Medieutredningens förslag kommer ha stor betydelse för branschens framtida förutsättningar och de demokratiska värden som dess funktioner främjar.

Bilaga 7: Metod för risk- och sårbarhetsanalysen

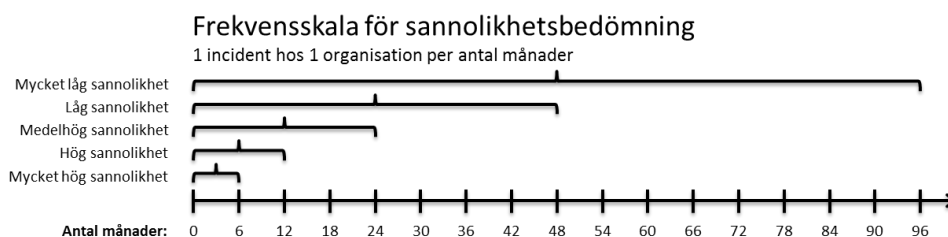
I arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen i denna rapport har vi gjort vissa metodval. Riskerna och deras benämningar är *tematiska*, och med det avses att de är neutrala i termer av hur de realiserar.

Riskerna bedöms utifrån sannolikhet (hur ofta de inträffar), incidenten i sig och dess konsekvenser²⁰ (hur mycket skada de medför) samt konfidens (hur goda grunder det finns för bedömningen).

Sannolikheten bedöms utifrån hur troligt det är att någon av orsakskällorna gäller, vad den insamlade statistiken säger samt utifrån villkoret att alla de beskrivna möjliga konsekvenserna inträffar. Incident- och konsekvensbedömning görs utifrån att den incident som risken handlar om inträffar, samt att de beskrivna möjliga konsekvenserna inträffar. Konfidens bedöms på tre grunder: (i) huruvida det finns ett varierat dataunderlag, (ii) hur mycket kvalitativt stöd respektive dataunderlag ger för slutsatserna som dras och (iii) hur samstämmiga de olika datakällorna bedöms vara.

Sannolikhetsbedömningarna, incident- och konsekvensbedömningarna och konfidensbedömningarna görs alla enligt skalan: mycket låg, låg, medelhög, hög, mycket hög.

Skalan för sannolikhetsbedömningar för de verksamhetsnära riskerna har konkretiserats enligt bilden:



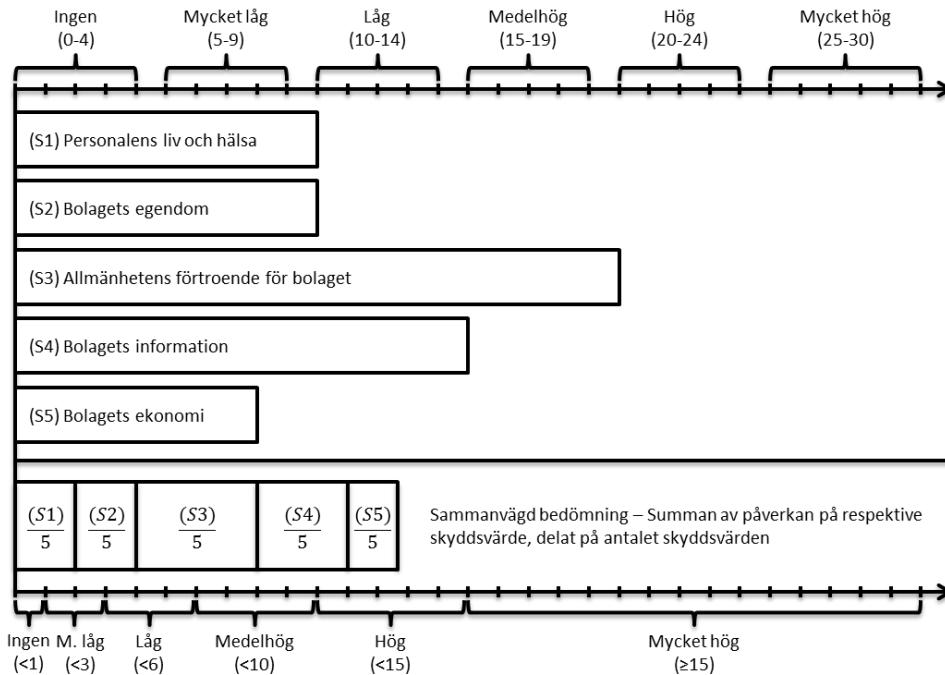
En annorlunda bedömning har gjorts för samhällsriskernas sannolikhet – där har graden av tilltro till problemformuleringen bedömts i stället för antalet incidenter per månad.

Incident- och konsekvensbedömningar skiljer sig också åt mellan verksamhetsnära risker och samhällsrisker. För verksamhetsnära risker har vi gjort bedömningen enligt följande modell:

²⁰ Ofta talas det om sannolikhets- respektive konsekvensbedömning. I den här analysen betonas dock att den oönskade händelse som risken i sig är medför skada, och att den skadan kan förvärras genom att den oönskade händelsen i sin tur kan ha ytterligare negativa konsekvenser.

Incident- och konsekvensbedömning för verksamhetsnära risker

Risken bedömda påverkan på vart och ett av de fem nationella skyddsvärdena, och en sammanvägd bedömning

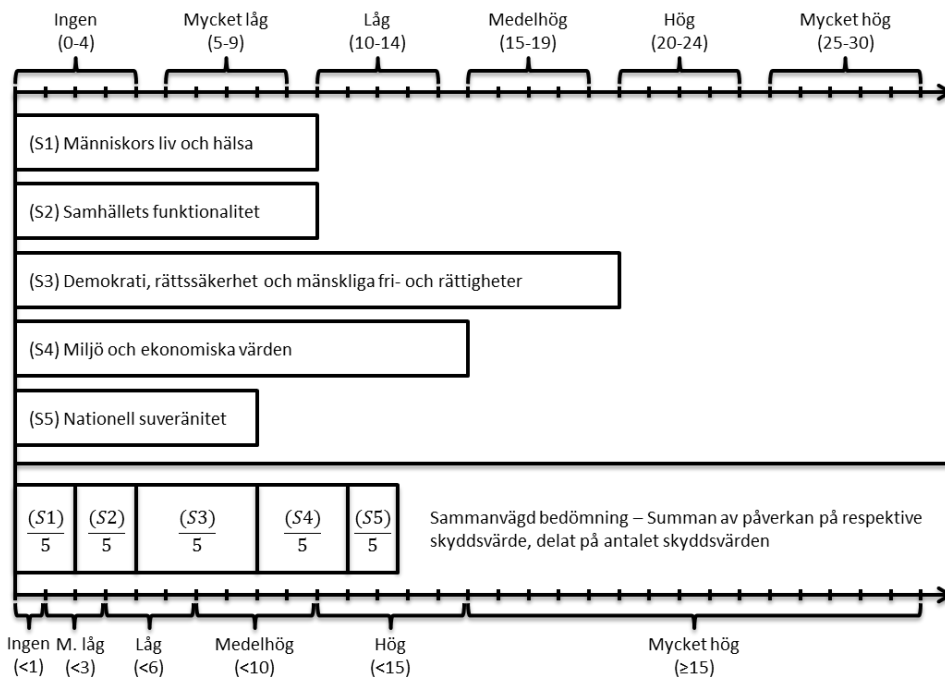


Exempel på stapelvärden för verksamhetsnära risker. Poäng sätts på en skala mellan 0 och 30 för respektive skyddsvärde, och den sammanvägda bedömningen genereras som ett genomsnitt utifrån poängsättningen.

För bedömningen av samhällsrisker används i stället den här modellen:

Incident- och konsekvensbedömning för samhällsrisker

Risken bedömda påverkan på vart och ett av de fem nationella skyddsvärdena, och en sammanvägd bedömning



Exempel på stapelvärden för samhällsrisker. Poäng sätts på en skala mellan 0 och 30 för respektive skyddsvärde, och den sammanvägda bedömningen genereras som ett genomsnitt utifrån poängsättningen.

En distinktion har också gjorts mellan risker som drabbar instrumentella värden och egenvärden. Något har ett egenvärde om det ses som värdefullt i sig självt. Fem egenvärden för bolagen och fem egenvärden för samhället har väglett analysen. De fem egenvärdena för bolagen grundas bland annat i 2011 års rapport om mediebranschen där MSB och branschen identifierade en rad hot och oönskade händelser som kunde påverka möjligheten att bedriva verksamhet. Från dem gjordes en analys av vilka egenvärden som stod på spel i de nio påtagligaste hoten. Vid 2011 års RSA noterade vi i intervjuerna av flera mediebolag att hoten mot informationstillgångar anses ökat. Detta återspeglas i de fyra frågor och aspekter av incidentbilden kring informationstillgångar som fanns med i enkätutskicket 2016. Flera bolag upplevde också 2011 att hot mot journalister ökat de senaste fyra åren vilket lett till att vi i denna rapport lagt särskilt fokus på incidenter där mediebolags personal kommit till fysisk eller psykisk skada. För bolagen är de av oss identifierade egenvärdena: *personalens liv och hälsa, bolagets egendom, allmänhetens förtroende för bolaget, bolagets information och bolagets ekonomi*.²¹ För samhället utgörs egenvärdena av de fem nationella skyddsvärdena: *människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden samt nationell suveränitet*. Instrumentella värden är inte värdefulla i sig själva, deras värde kommer av att de direkt eller indirekt stärker eller realiserar egenvärden. Två exempel på instrumentella värden för mediebolagen inom nyhetsproduktion är ett stort nyhetsintresse hos allmänheten och höga disponibla inkomster eftersom de leder till att mediebolagens ekonomi stärks. Den här analysen har enbart inriktats på risker som berör egenvärden.

Här redogör vi för vilken nomenklatur vi använder i analysen. När en risk realiserar sker en *incident*. En incident kan ha en eller flera *orsaker* som tidsmässigt föregår incidenten. Incidenten kan också ha en eller flera *konsekvenser* som tidsmässigt inträffar efter incidenten. Incidenter kan beskrivas på olika abstraktionsnivå och för att behålla ett stringent förhållningssätt mellan abstraktionsnivåerna använder vi begreppen *grunder* och *effekter*. Om exempelvis en stor mängd människor ungefär samtidigt noterar att en nyhetssändning går ned och de var och en blir oroliga över det kan det också, på en högre abstraktionsnivå, beskrivas som att en oro sprids bland allmänheten på grund av avbrottet i nyhetssändningen. Den första beskrivningen utgör då en grund till den andra, och den andra utgör en effekt av den första. Vi beskriver riskers konsekvenser för enskilda individer, mediebolagen och samhället i stort.

Vi presenterar varje risk i rapporten enligt följande upplägg:

1. **Riskbenämning:** Riskens namn i form av den skadliga händelsen som risken kan utlösa om den realiserar.
2. **Bedömning:** En box med sannolikhetsbedömning, incident- och konsekvensbedömning (kort: konsekvensbedömning), en samlad

²¹ Identifieringen av bolagens egenvärden baseras på en vidareutveckling av metodik som använts för tidigare års RSA:er.

riskvärdering utifrån sannolikhets- och incident- och konsekvensbedömningen samt en konfidensbedömning.

3. **Riskbeskrivning:** Beskrivning av risken i form av relevant statistik, påverkade beroenden och/eller samhällsviktig verksamhet, typiska scenarier för risken (om risken handlar om att verksamhetskritisk information blir otillgänglig så kanske ett scenario som skulle kunna leda till det vore brand i verksamhetens lokaler eller gisslanprogramvaruinfektion i it-systemen).
4. **Orsaksbeskrivning:** Beskrivning av möjliga orsaker till risken.
5. **Sårbarhetsbeskrivning:** Om det finns en identifierad sårbarhet som har bäring på risken redovisas det.
6. **Skyddsbeskrivning:** Om det finns ett identifierat skydd som har bäring på risken redovisas det.
7. **Konsekvensbeskrivning:** Möjliga konsekvenser av risken beskrivs för enskilda individer, mediebolag och samhället.

Riskanalysen är indelad i två avsnitt, utifrån de två fokusområden som risk- och sårbarhetsanalysen omfattar. Det första fokusområdet är verksamhetsnära risker, det vill säga risker för mediebolagen själva. Det andra fokusområdet är samhällsrisker, alltså risker för samhället i stort som är av intresse för eller utgår från mediebranschen.

