



Mediepolitiske forslag til styrkelse af frie og uafhængige medier i Danmark

Rasmus Helles & Henrik Søndergaard

Københavns Universitet

September 2012

Rasmus Helles er Ph.D. og lektor i Kommunikation og IT ved Institut for Medier, Erkendelse og Formidling, Københavns Universitet. Deltager i FKK projektet Kulturens medialisering (2012-15). Han har tidligere medvirket i forskningsprojektet MODINET (Medier og demokrati i netværkssamfundet). Han beskæftiger sig hovedsagelig med mediesociologi, især de nye netværksmediers sociologi, mediebrug og demokrati. Han har publiceret artikler om digitale medier, online-kommunikation og Medium Theory. Medlem af redaktionspanelet for *Mobile media and Communication*.

Henrik Søndergaard er Ph.D. og lektor i medievidenskab ved Institut for Medier, Erkendelse og Formidling, Københavns Universitet. Desuden medlem af Radio- og tv-nævnet. Har tidligere været formand Public Service Rådet, deltaget forskellige forskningsprojekter, bl.a. i MODINET (Medier og demokrati i netværkssamfundet) og Programfladestyling i nordisk public service-fjernsyn. Han har publiceret bøger og artikler om dansk og skandinavisk fjernsyn, om public service-medier, mediebrug og mediehistorie.

Projektprofil

MEDIADEM er et europæisk forskningsprojekt, som søger at forstå og forklare, hvilke faktorer der fremmer eller omvendt hæmmer udviklingen af mediepolitik til støtte for frie og uafhængige medier. Projektet kombinerer undersøgelser af forholdene i en række enkeltlande, nemlig Belgien, Bulgarien, Danmark, England, Estland, Finland, Grækenland, Italien, Kroatien, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Tyrkiet og Tyskland, med komparative analyser, der går på tværs af mediesektorer og medieformer. Projektet udforsker mediepolitikens udformning i de nævnte lande og undersøger tillige de muligheder og udfordringer, som nye medier skaber for medierne frihed og uafhængighed. Desuden undersøges og diskuteres, hvordan pres fra EU og Europarådet påvirker udformningen og gennemførelsen af statslig mediepolitik.

Projekttitle: Europæisk mediepolitik i kritisk lys: Muligheder og udfordringer for frie og uafhængige medier i moderne demokratiske samfund.

Projektets varighed: April 2010 til marts 2013

EU-støtte: ca. 2,65 millioner Euro

Bevillingsaftale: FP7-SSH-2009-A nr. 244365

Projektets web-side: www.mediadem.eliamep.gr

Copyright © 2010-2013

All rights reserved

Ansvar for indholdet i dette dokument påhviler udelukkende MEDIADEM. Indholdet afspejler ikke nødvendigvis EU-kommissionens holdninger.

Mediepolitiske forslag til styrkelse af frie og uafhængige medier i Danmark

Rasmus Helles & Henrik Søndergaard

Vores forskning udført inden for rammerne af MEDIADEM-projektet har fokuseret på udviklingen af dansk mediepolitik, herunder de institutionelle og reguleringsmæssige rammer, som har betydning for opretholdelse og udvikling af frie og uafhængige medier. I den forbindelse har vi også undersøgt, hvilken rolle de forskellige mediepolitiske aktører spiller for den mediepolitiske udvikling, og hvordan europæisk lovgivning påvirker den danske regulering.

Vores analyse peger på, at der i Danmark er udbredt politisk konsensus om vigtigheden af et uafhængigt og pluralistisk mediasystem som forudsætning for et velfungerende demokrati og for dansk kultur. Ytringsfrihed er garanteret i Grundloven, og der er reelt kun få begrænsninger af mediernes frihed. I et så lille sprogområde som det danske er medierne imidlertid stærkt afhængige af regulering, herunder af forskellige former for mediestøtte. Samtidig er mediemarkedets beskedne størrelse en udfordring for mediemæssig mangfoldighed og pluralisme. Der er kun plads til et begrænset antal medier på markedet, og dette er medvirkende til mediekoncentration, ligesom det gør det særdeles vanskeligt for nye medier at etablere sig.

Vi har vist, at den nuværende medieregulering er udfordret af medieudviklingen, ikke mindst af digitaliseringen, som på afgørende måde har ændret på vilkårene for medierne. Ikke mindst er dagbladene og den forretningsmodel, de hviler på, i alvorlige vanskeligheder, som fordrer nye mediepolitiske tiltag. Også public service-medierne er påvirket af digitaliseringen og den skærpede konkurrence, den har ført med sig, og samtidig bidrager mediekonvergensudviklingen til, at det hidtidige samliv mellem private og offentlige medier er sat under pres. De mediepolitiske svar på denne udvikling har kun i beskedent omfang rettet sig mod det samlede mediasystem, men har drejet sig om enkelte områder og har tydeligvis haft ad hoc-præg, bl.a. fordi mediepolitikken er blevet udviklet i relativt lukkede cirkler. De største mediepolitiske udfordringer ligger i udviklingen af et nyt system for mediestøtte, som fremmer digitaliseringen uden at slå de eksisterende printbaserede medier ihjel, og i reguleringen af de offentlige medier på en måde, så man på én gang klargør deres opgaver og i videst mulige omfang imødekommer disse mediers behov for redaktionel uafhængighed.

Vores forslag til mediepolitiske tiltag er:

- 1. Reform af mediestøtten, så kvaliteten af nyhedsproduktionen styrkes.**
- 2. Reform af mediestøtten, så net-baserede medier kan opnå støtte.**
- 3. Styrkelse af public service-mediernes redaktionelle uafhængighed ved forenkling af public service-kontrakterne.**
- 4. Styrkelse af public service-mediernes institutionelle autonomi ved afvikling af den nuværende top-slicing af licensmidler.**
- 5. Styrkelse af public service-mediernes uafhængighed ved at definere public service-opgaven som et institutionelt ansvar.**
- 6. Styrkelse af den reguleringsmæssig effekt på tv-området ved håndævelse af danskl juridisktion over tv-kanaler, der overvejende sender til et dansk publikum.**
- 7. Gøre mediepolitikken mere åben og forskningsbaseret.**

I et særligt afsnit i slutningen af det foreliggende dokument præsenteres i kort form projektets anbefalinger til EU og til Europarådet vedr. mediernes frihed og uafhængighed. Den uforkortede version af disse anbefalinger findes i: *Policy report addressing state and non-state actors involved in the design and implementation of media policies supportive of media freedom and independence, the European Union and the Council of Europe, MEDIADEM policy report*, <http://www.mediadem.eliamep.gr/findings/>.

Hovediagttagelser

Dagbladene, som udgør hjørnestenen i nyhedsproduktionen og dermed spiller en afgørende rolle for den demokratiske meningsdannelse, befinder sig i en alvorlig krise, hvor antallet af abonnenter er faldende, og hvor annonceindtægterne samtidig går stærkt tilbage. Den forretningsmodel, som dagbladene historisk har bygget på, er således under opløsning, bl.a. fordi annoncemarkedet i stigende grad overtages af internationale net-medier (f.eks. Google), som stort set ikke bidrager til den journalistiske produktion.

Pressens krise – og dermed krisen for nyhedsproduktionen – har medført, at den ellers fredelige sameksistens mellem privatejede og offentlige medier er under afvikling, hvilket yderligere understøttes af, at mediekonvergensen betyder, at private og offentlige medier i stigende grad konkurrerer med hinanden. Som følge heraf er spørgsmålet om, hvordan public service-medierne bedst kan udføre deres samfundsmæssige opgaver, uden helt at skævvride konkurrencen på markedet, blevet påtrængende. Public service-medierne har en meget stærk position i Danmark, hvilket af især borgerlige partier er blevet opfattet som problematisk. Derfor har en del af mediepolitikken under den tidligere borgerlige regering drejet sig om at styrke private medieselskaber, herunder også ved i nogen grad at svække de offentlige medier. Det gælder ikke mindst det på grund af konkurrenceretslige tvister mislykkede forsøg på at privatisere TV 2, og det gælder den udbredte ”top-slicing” af licensmidlerne, bl.a. ved etablering af Radio 24Syv og oprettelse af Public service Fonden. Disse tiltag har sammen med voksende krav om udlicitering af DR’s programproduktion, samt en mere detaljeret styring af DR gennem public service-kontrakter, bidraget til en vis udhuling af public service-mediernes uafhængighed.

I bestræbelsen på at styrke kommercielle medier er en række nye mediepolitiske reguleringsformer blevet taget i brug. En af disse er det markedsbaserede udbud af FM-radiofrekvenser, første gang i 2003, som bl.a. medførte et mere formelt juridisk styring via koncessioner, som er meget lidt fleksible. En anden konsekvens af dette har været udviklingen af et uafhængigt reguleringssystem med Radio- og tv-nævnet som det vigtigste reguleringsorgan. Denne udvikling har bidraget til styrkelse af mediernes uafhængighed, idet det mere effektivt forhindrer politisk indblanding.

I vores analyse af, hvordan digitale medier påvirker mediesystemet og den måde, det reguleres på, peger vi på, at online-medietilbud er hovedsagelig blevet udviklet inden for eksisterende medieselskaber, mens medier, der udelukkende opererer på nettet, er blevet hæmmet af, at de ikke har adgang til den mediestøtte, som papirbaserede aviser nyder godt af. Der er derfor strukturelle barrierer for større mangfoldighed inden for online-medier.

Mediepolitikken har i betydeligt omfang været ad hoc præget og udviklet i relativt lukkede fora, hvilket har stået vejen for en udarbejdelse af en sammenhængende regulering. I dag er den tidligere fredelige sameksistens mellem dagspressen og public service-medierne ophørt på grund af mediekonvergensen og globaliseringen af mediemarkedet, så den tidligere balance mellem offentlige og private medier er blevet ændret. En reform af mediestøtten er påtrængende, og det samme er tilfældet med reguleringen af public service-medierne. I den

sammenhæng peger vores analyser på, at regulering og subsidier, der søger at skabe kvalitet og mangfoldighed i medieudbuddet, let kan komme til at begrænse mediernes uafhængighed.

På baggrund af vores analyser har vi en række forslag til ændringer af danske medieregulering med henblik på styrkelse af frie og uafhængige medier.

1. Reformering af mediestøtten med henblik på at højne journalistisk kvalitet

Faldet i antallet af danske aviser og i antallet af avislæsere har gjort det nuværende pressestøttesystem uhensigtsmæssigt, eftersom det alene støtter avisdistribution og dermed hæmmer digital distribution. Politikerne opfordres til at ændre mediestøtten, så den fremmer journalistisk produktion.

2. Reform af mediestøtten, så den inkluderer fritstående online-medier

Den nuværende mediestøtte favoriserer udviklingen af online-tjenester hos public service-medierne og hos dagbladene, men tilgodeser ikke fritstående online-medier, som derfor har meget svært ved at etablere sig. Vi opfordrer politikerne til at skabe støtteordninger, som imødekommer dette behov.

3. Styrkelse af public service-mediernes redaktionelle uafhængighed

Public service-medierne har generelt stor frihed i Danmark, men siden slutningen af 1990'erne er reguleringen af DR og TV 2 blevet mere detaljeret og omfattende, især som følge af indførelse af public service-kontrakter, hvis detaljeringsgrad i nogen grad begrænser disse mediers redaktionelle selvstændighed.

Vi foreslår, at politikerne i fremtiden sørger for, at public service-kontrakterne gøres mindre detaljerede med hensyn til programkrav for i stedet at fastlægge de overordnede samfundsmæssige og kulturelle opgaver, som disse medier skal varetage.

4. Styrkelse af public service-mediernes autonomi ved afvikling af ”top-slicing”

Tendensen til, at public service-opgaven, der tidligere alene var pålagt nogle få institutioner med stor uafhængighed (DR og TV 2), fordeles på flere forskellige institutioner og opdeles i forskellige områder, som det især er tilfældet med Public Service Fonden og med Radio24Syv, indebærer en voksende politisk styring af public service-opgaven og dermed en svækkelse af den institutionelle autonomi, som er vigtig for varetagelsen af public service-opgaven.

Vi foreslår, at politikerne undgår en sådan ”top-slicing”.

5. Styrkelse af public service-mediernes autonomi ved at definere public service-opgaven som et institutionelt opdrag

Public service-mediernes institutionelle autonomi er efter vores vurdering vigtig for den redaktionelle uafhængighed, og derfor er overdragelse af specifikke public service-opgaver til andre aktører problematisk, da disse aktører ikke har den nødvendige institutionelle autonomi.

Vi foreslår som konsekvens heraf, at Public service Fonden nedlægges og at de anvendte licensmidler tilbageføres til DR.

6. Styrkelse af mediereguleringen ved at sikre dansk jurisdiktion over udenlandske tv-kanaler, der overvejende sender til et dansk publikum

SBS og Viasat driver tv-kanaler fra England rettet mod et dansk publikum og unddrager sig dermed dansk lovgivning med hensyn til reklamer og disses placering, ligesom de unddrager sig medieansvarsloven. Derved opnår disse kanaler store økonomiske fordele, som skævvrider konkurrencen, og tillige vanskeliggør regulering. Når denne praksis er mulig skyldes det AVMS direktivets bestemmelser om jurisdiktion, hvor placering af en tv-selskabs hovedsæde og stedet, hvor redaktionelle beslutninger træffes, er de afgørende.

Vi forslår, at der tages skridt til at ændre AVMS-direktivet, så jurisdiktion afgøres enten af, hvor majoriteten af publikum befinder sig eller af, hvilket land der fungerer som primær indtægtskilde. Desuden foreslår vi, at den danske medieansvarslov ændres, så den inkluderer medier, der overvejende adresserer et dansk publikum.

7. Gøre mediepolitikudviklingen mere åben og transparent

Vi har peget på, at udviklingen af mediepolitik ofte er ad hoc-præget og baseret på en form for knopskydning, hvor der til eksisterende lovgivning føjes nye elementer, men hvor lovgivning baseret på overvejelser over, hvordan det samlede mediesystem fungerer, er sjældne. Desuden bliver mediepolitikken som regel besluttet i form af mediepolitiske forlig i relativt snævre kredse, uden at offentligheden har nogen adgang. Den lukkede proces står i vejen for mere omfattende reformer, der tager højde for mediesektorens voksende kompleksitet, og den kan bidrage til, at etablerede medieaktører opnår indflydelse på bekostning af nye aktører.

Vi forslår, at udviklingen af mediepolitik gøres mere åben, og at den i højere grad, end det er tilfældet i dag, baseres på analyser og forskning med henblik på at styrke processens demokratiske karakter og kvaliteten af den førte mediepolitik. Som følge heraf vil vi foreslå, at der forud for de mediepolitiske forhandlinger udarbejdes en forskningsbaseret rapport om medieudviklingen med henblik på at etablere et fælles vidensgrundlag for de mediepolitiske forhandlinger.

BILAG: Resume af politikforslag rettet mod EU og Europarådet vedr. mediernes frihed og uafhængighed

Fremvæksten af et globalt medie- og kommunikationssystem fordrer en stadig mere koordineret tilgang, som forbinder national politik med et transnationalt perspektiv. I de seneste årtier har Den europæiske Union (EU) og Europarådet arbejdet med adskillige mediepolitiske områder på baggrund af deres respektive kompetencer og beføjelser.

Når det gælder EU, har strukturen af de politiske tiltag taget højde for både de økonomiske og de kulturelle sider af medieregulering og har samtidig draget omsorg for beskyttelsen af offentlighedens interesser så som mediepluralisme og beskyttelsen af menneskers værdighed på medieområdet. Europarådets involvering i medieområdet har på sin side ændret sig afgørende gennem tiden og har ført til fremkomsten af en selvstændig mediepolitik som et nødvendigt svar på den politiske og teknologiske udvikling.

Både Den Europæiske Unions Domstol (EU-domstolen) og Den europæiske Menneskerettighedsdomstol har i stort omfang bidraget til udformning af mediepolitikken i Mediadem-landene. De to domstole har gennem tiden efterstræbt lidt forskelligartede mål, hvor Menneskerettighedsdomstolen er mere fokuseret på mediernes frihed som drivkraft for demokrati, mens EU-domstolen er mere orienteret mod en økonomisk tilgang og dermed mod liberalisering af medieindustrien og undgåelse af ejerskabskoncentration. Menneskerettighedsdomstolens retspraksis og Den europæiske Menneskerettighedskonvention har haft en som helhed positiv indflydelse på mediernes frihed og uafhængighed især med hensyn injuriesager, begrænsninger med hensyn til offentliggørelse, beskyttelse af privatlivet og kildebeskyttelse. Dette forhindrer dog ikke problemer af spændinger med hensyn til effektiv implementering af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis. På den baggrund er det nødvendigt at tage skridt, som understøtter samarbejdet mellem domstolene, både gennem direkte retsligt samarbejde og ved en mere omfattende udvikling af fælles begreber og principper på et europæisk niveau, således som det fremgår af de følgende forslag til politik på området.

1. Udvikle en mere integreret tilgang til mediepolitikken:

Europarådet bør forfølge bestræbelserne på at udvikle et ”nyt mediebegreb” ved gennem anbefalinger og vejledninger at adressere de lovmæssige konsekvenser af en integreret tilgang til medierne og ved at sørge for normdannende sager, hvor forskellige reguleringsmæssige strategier er taget i brug.

Den Europæiske Kommission bør lægge grunden til en revideret tilgang til medieregulering ved at klargøre, hvilke politiske områder som sandsynligvis vil forblive vigtige i konvergensens tidsalder, og hvilke områder der nok ikke vil give bekymringer i fremtiden.

Europa-Parlamentet bør danne ramme om en frugtbar debat om betydningen af en ”integreret tilgang” til medierne og dens konsekvenser for ytringsfrihed og pluralisme og om bæredygtigheden af de involverede medieindustrielle spillere.

2. Anvende en teknologineutral tilgang til medieregulering

EU-institutioner, især **Europakommissionen**, bør fremme og operationalisere princippet om teknologineutralitet i samtlige mediepolitiske indgreb fra regulering til konkurrencepolitik uanset karakteren af de anvendte lovmæssige redskaber (bød eller hård lov).

3. Fremskynde skiftet fra public service radio- og tv-spredning til public service-medier

EU og Europarådet bør fortolke brugergenereret indhold som noget, der er underlagt princippet for ytringsfrihed, og støtter derved dets vækst og udbredelse.

EU's institutioner bør indføre en klar reguleringsmæssig strategi, der imødekommer behovet for at sikre, at brugergenereret indhold ikke bliver underlagt gjort til genstand for proprietære interesser. Opmærksomhed kan rettes mod følgende foranstaltninger: fremme brugergenereret indhold som et centralt element i offentlig service på tværs af medier; give civilsamfundet adgang til public service-medier med hensyn til tid, sted og synlighed; sørge for at brugergenereret indhold kan opnå støtte gennem en finansieringsordning med transparente tildelingskriterier.

4. Revidere forholdet mellem ex ante-regulering og ex post-konkurrence-politik ved at tage nye teknologiske udviklinger i betragtning og ved at opdatere konkurrencepolitikken

Europakommissionen og Europaparlamentet bør lede arbejdet med at opdatere anvendelsen af konkurrencepolitik på medieområdet. Givet vanskelighederne med at fange aktiviteter, der modvirker konkurrence, er det vigtigt, at pluralisme bliver fremmet gennem en kombination af ex ante-regulering og ex post-antimonopol-prøvelse.

5. Forbedre styringen og sørge for lydhøre institutionelle rammer på europæisk plan

Europarådet bør stimulere til en mere direkte tilegnelse af dets retningslinjer for public service-medier vedrørende redaktionel uafhængighed og driftsmæssig autonomi.

Europakommissionen bør revidere sine retningslinjer for vurdering af, hvordan reguleringsmæssige forslag påvirker grundlæggende rettigheder, så de inkluderer detaljeret vejledning i sikring af grundlæggende rettigheder på områder, hvor lovgivningsmæssige skridt er nødvendige.

Både **Menneskerettighedsdomstolen** og **EU-domstolen** bør anvende mere effektive midler i tilfælde af, at offentlige eller private aktører forbyder sig mod ytringsfriheden.

Europakommissionen og **Europaparlamentet** bør stå i spidsen for overvejelser over uafhængigheden af offentlige og private reguleringsmyndigheder med henblik på at fremme effektiv og ansvarlig regulering på nationalt plan.

6. Styrke institutionelle og styringsmæssige ordninger på fælleseuropæisk plan

EU's institutioner bør tilstræbe udviklingen af en fælleseuropæisk koordinering af reguleringsmæssige tilgange, brugen af blød lov, fremme af privat regulering, hvor dette er hensigtsmæssigt, og en effektiv udveksling af de bedste fremgangsmåder.

7. Forfine og styrke evalueringen af privat regulering på medieområdet

Europarådet bør indføre generelle retningslinjer for udvikling af effektiv og legitim privat regulering i mediesektoren i kombination med direkte og ligemandsbaseret overvågning.

Europakommissionen bør som element i sin værktøjskasse for smarte reguleringsredskaber indføre generelle retningslinjer for ex ante vurderinger og ex post evalueringer af private reguleringsmyndigheder

8. Udvide samordningen af journalistprofessionen på europæisk plan

EU's institutioner bør sikre sig, at medlemslandenes private medieregulatorer styrker deres koordinering på EU plan og bevæger sig hen imod en mere integreret struktur,

som frigør sig fra de nuværende opdelinger, der ofte bygger på distinktioner mellem pressen og de elektroniske medier.

EU's institutioner bør fremme koordineringen af journalistprofessionen på europæisk niveau.

9. Finde en mere ligelig balance mellem beskyttelse af ophavsret, Internet-neutralitet og ytringsfrihed, især når det gælder Internettet

EU's institutioner skal frembringe en konsistent tilgang til Internet-neutralitet, hævde af ophavsrettigheder og ytringsfrihed på tværs af landene, samt udvikle en politik, som ikke på negativ måde påvirker Internettets åbne arkitektur og med den adgang til indholdet efter Internetbrugerens valg.

EU's institutioner og **Europarådet** bør proaktivt deltage i den internationale debat om styring af Internettet for at sikre, at den åbne arkitektur bevares, og at den foreslåede udvidede myndighedskontrol med Internettet ikke negativt påvirker ytringsfriheden.

10. Forbedre implementeringen af Menneskerettighedsdomstolens kendelser på nationalt plan og fremme nye former for juridisk samarbejde

Europarådet bør fremme ansvarligheden hos institutioner i medlemslandene ved at give Ministerrådet den opgave at udvikle retningslinjer, der retter sig mod at forbedre implementeringen af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis, og mod at udvide dialogen mellem Menneskerettighedsdomstolens dommere og nationale dommere ved at støtte fora for udveksling og kommentering af medlemslandenes lovgivningsmæssige traditioner.