



En mediepolitik för mångfald

Rapport från Moderaternas mediepolitiska arbetsgrupp

juni 2021

Vadan detta?

Digitaliseringen, globaliseringen, urbanisering och migration är några av de megatrender som förändrar vårt samhälle i snabbare takt än någon tidigare generation har upplevt. Det finns knappast något område eller bransch där dessa drivkrafter förändrat förutsättningarna mer och snabbare än i mediebranscherna.

Globala företag inom medieområdet har på bara ett par decennier vuxit starkt. Samtidigt hamnar traditionella medier – tidningarna men också i växande utsträckning de nationella radio- och TV-kanalerna – under allt hårdare omvandlingstryck. Publiken och konsumenternas preferenser och beteenden har förändrats, liksom intäkts- och affärsmodeller.

Aldrig förr har vi konsumerat så mycket media och information, och medieutgifterna både i absoluta tal och som andel av hushållsutgifterna har vuxit. Samtidigt som en krympande del av våra spenderade pengar går till det som var medier förr – tryckta böcker och tidningar.

Medier är en fundamental del av vårt samhälle. Det är genom dem vi får vår världsbild och formar våra uppfattningar. I demokratier skapar de det gemensamma offentliga rum där demokratin utspelas. Informationen sprids, medborgarna kan ta ställning, maktutövningen granskas och inflytande, ansvarstagande och samlad klokskap säkras. I diktaturerna är de redskapet för att hålla medborgarna i schack genom indoktrinering, men också genom att ovisshet och okunskap upprätthålls. Och i allt högre grad, har mediernas möjligheter uppmärksammas av mörka krafter som ett effektivt sätt att bedriva desinformationskrig i syfte att slå split och splittring och därmed underminera öppna samhällen.

Om medieverkligheten förändras fundamentalt, måste även mediepolitiken prövas. Politiken kan inte nöja sig med att önska sig tillbaka till en verklighet som inte längre finns eller låtsas som litet har hänt, när så mycket har förändrats.

Vad blir mediepolitikens vad, varför och hur i det nya landskapet? Det är det uppdrag vi fått av Moderaternas partistyrelse. Detta är vårt resultat.

Stockholm i juni 2021

Moderaternas mediepolitiska arbetsgrupp

Odd Eiken

Lotta Finstorp (t.o.m. januari 2021)

Hans Wallmark

Viktor Wärnick

Innehåll

Vadan detta?	2
Innehåll.....	3
Sammanfattning och slutsatser:	4
Våra utgångspunkter	8
Ett nytt landskap.....	11
Några rättsliga frågor i ett digitalt medielandskap	18
Skydd för skapande.....	18
Skydd mot förtal	19
Ett starkt försvar mot påverkan	21
Public Service vid vägskälet.....	23
Nya omvärldsförutsättningar	23
Public service och grundlagarna.....	23
Internationell utblick.....	25
Uppdraget: I allmänhetens tjänst – men varför?	28
En ny tillståndsprocess.....	32
Finansieringen.....	34
Kraftsamla runt SVT och SR.....	37
Kravet på saklighet och opartiskhet	38
Kommersiella medier under omvandling	43
Framtiden för privat radio och TV	43
En dagspress under press.....	45
Värna det pressetiska systemet	51
Referenser	53

Sammanfattning och slutsatser:

- Medielandskapet och mediernas förutsättningar ändras snabbare än mediepolitiken. Samtidigt är redaktionell frihet och mångfald i medierna en grundläggande förutsättning och infrastruktur för demokratin. Därför behövs mediepolitiska reformer, även om målet förblir detsamma.
- Sociala medier bör även fortsättningsvis undantas ansvar för olagligt innehåll som de inte har kännedom om. Samtidigt behöver krav ställas på att plattformarna ska vidta åtgärder för att möjliggöra snabbare identifiering och borttagande av sådant innehåll, samt större transparens när det gäller algoritmerna som styr vilket innehåll som syns i användarnas flöden.
- Sverige måste ta ledningen i att driva utvecklingen för en digital inre marknad i Europa, med regler som harmoniserar definitioner utan att skada yttrandefriheten eller den teknologiska utvecklingen.
- Förslag om "digitalskatt" bör avvisas.
- EU:s digitallagar bör få en utformning där målet är att bekämpa grindvakspositioner som kan hindra mångfald – inte att bekämpa teknologisk utveckling eller att försvaga europeisk konkurrenskraft.
- Sverige måste på ett helt annat sätt än idag kliva fram som en initierad och aktiv aktör inom EU i mediefrågor.
- Immateriella tillgångar är i allt högre grad utfallet av såväl enskildas som företags ansträngningar. En digital inre marknad förutsätter att skyddet för immateriella tillgångar liksom villkoren för att träffa upphovsrättsliga avtal harmoniseras inom EU.
- Möjligheterna för enskilda att få förtal och förolämpningar på nätet rättsligt prövade bör stärkas. Lagstiftning kring hat, hot, diskriminering och förtal ska vara plattformsnutralt, men påföljder måste ta hänsyn till spridningen som sker via nätet.
- Det brådskar att de nya myndigheterna för psykologiskt försvar och cybersäkerhet kommer till stånd och blir fullt verksamma.
- Ytterst är det viktigaste försvaret mot digital desinformation och ryktesspridning kritiska och medvetna konsumenter. Kunskapsspridning måste därför vara en central del av myndigheternas uppgift.

- För att främja medvetna och kritiska konsumenter är det också angeläget med en större öppenhet kring hur sociala nätverk fungerar och hur de styr och favoriserar vissa budskap. Internationella regleringar av sociala medier bör ha denna inriktning snarare än att beskatta eller hämma teknologisk utveckling.
- Public service bör inte regleras särskilt i grundlag, utan omfattas av samma konstitutionella skydd som andra medier.
- Public service inom radio och TV har fortsatt en viktig roll. De demokratiska, säkerhetspolitiska och språkliga motiven för PSB – framförallt nyheter, samhällsbevakning och originalproduktioner på svenska i en svensk kontext – har snarast fått ökad tyngd.
- Samtidigt bör uppdraget ”radio och TV i allmänhetens tjänst” definieras tydligare i ljuset av det övergripande mediepolitiska målet om att värna och utveckla en mångfald av medier.
- Public service har också en viktig roll som nav i den svenska radio- och TV-produktionsbranschen, som är viktig såväl kulturpolitiskt som näringspolitiskt.
- Detta uppdrag kräver att public service-bolagen i växande utsträckning använder sig av externa produktionsresurser och att konkurrensvillkoren likställs genom ett system för momskompensation för produktionsbolagen.
- Förhandsprövningen av nya programtjänster, som idag ytterst beslutas av regeringen, bör utvidgas, skärpas och överlåtas åt en oberoende instans att genomföra för att i större utsträckning undanröja osund statlig konkurrens med den kommersiella marknaden.
- Som led i en ny tillståndsprocess bör programbolagen åläggas att utifrån ett tydligare definerat uppdrag för public service själva föreslå prioriteringar i programverksamheten och redovisa förslag utifrån olika anslagsnivåer som kan ligga till grund för regeringens och riksdagens beslut.
- En oberoende revisionsfunktion inom respektive programbolag ska inrättas. Revisionsfunktionen ska ansvara för breda och vetenskapligt grundande granskningar av bolagens saklighet och opartiskhet samt ha en drivande och granskande roll i den nya tillstånds- och budgetprocessen.
- Inom ramen för en ny tillståndsprocess bör olika anslagsnivåer, och därmed nivån på public service-skatten, prövas utifrån underlag som programbolagen och en ny intern revisionsfunktion inom respektive bolag tar fram.

- Public service-skatten bör årligen balanseras så att det inte byggs upp ett för stort överskott på det så kallade rundradiokontot.
- SR och SVT bör i sin verksamhet på nätet undvika att skada förutsättningarna för dagspressen. Allt material som produceras av public service-bolagen och som de äger rättigheterna till bör vara tillgängligt för pressen utan kostnad.
- Hybridlösningar som skulle innebära att SR och SVT utöver skattefinansiering även kan söka reklamintäkter och betallösningar bör avvisas.
- Utrymmet för SVT att ta emot sponsringsintäkter i samband med bl.a. sportevenemang bör ses över och stramas upp ytterligare.
- SVT och SR bör fortsatt vara skilda bolag med egna styrelser. Samarbetsmöjligheter och synergier mellan bolagen bör utnyttjas inom "back-office" och stödtjänster, men får inte leda till sammanslagning av nyhetsredaktioner.
- UR bör avvecklas som särskilt bolag och dess verksamhet och uppdrag överförs till SVT och SR.
- Krav på saklighet, öppenhet och opartiskhet ska vara en hörnsten även i framtidens sändningstillstånd, och det ska vara centrala faktorer i programföretagens dagliga arbete för att upprätthålla public services oberoende och integritet samt medborgarnas förtroende för public service.
- De granskningar som görs av granskningsnämnden måste garantera en rimlig balans mellan programföretagens oberoende respektive allmänhetens och det offentliga legitima behov av insyn och kontroll.
- Granskningsnämndens granskning av anmälda program bör kompletteras med helhetsgranskningar som bör göras av politiskt fristående och vetenskapligt förankrade aktörer, och beställas av granskningsnämnden och/eller en ny intern revisionsfunktion inom programbolagen.
- Frågan om public service ska kunna åläggas sanktionsavgifter för överträdelser av kravet på opartiskhet och saklighet i sändningstillståndet bör utredas.
- Staten bör ta över kostnaden för infrastruktur för marksänd radio över hela landet.
- Kraven för att sända kommersiell radio bör ses över inför nästa tillståndperiod.

- Tillståndsperioderna för analog och digital kommersiell radio bör synkroniseras.
- Framtidens kommersiella radio och TV behöver förutsebara och långsiktiga spelregler och en teknikneutral lagstiftning.
- Ett statligt ägande av TV 4 är oacceptabelt. Staten bör snarast avveckla sitt ägande av Telia.
- Dagspressens existens är akut hotad, men dess existens är fortsatt viktig för ett öppet samhälle och en vital demokrati.
- Ett offentligt stödsystem till dagspressen är därför nödvändigt, och det kommer att behövas på en högre samlad nivå än idag.
- Distributionsstödet, innovationsstödet och vita-fläckar stödet är relativt väl fungerande med små snedvridande effekter. Däremot bör driftsstödet göras om för att bli enklare och i mindre utsträckning motverka digital transformation och bidragsmanipulation.
- 5-dagars postdistribution av tidningar bör säkras där pressen inte har egen distribution. Om PostNord ges rätt att överge 5-dagarsdistribution bör en särskild upphandling genomföras av staten.
- Momsen på tidningar bör avskaffas.
- Staten bör inte ställa "etiska" eller andra krav på den redaktionella produkten än de som följer av lagar eller som ställs av branschens självreglering. Det etiska kravet i coronastödet till dagspressen måste förbli ett engångsmisstag.
- Den nuvarande insamlingen av returpapper genom kommunernas försorg fungerar väl. Dagspressen bör inte åläggas ett större ansvar för returpappershanteringen.
- Det branschstyrda pressetiska systemet (MO/MEN) bör värnas.

Våra utgångspunkter

Det fria samhällets styrka och livsluft är att kunskap får utvecklas fritt och att skilda tankar, idéer och synsätt får komma till tals, brytas mot varandra och vinna stöd eller möta kritik. I det flöde av information och åsikter som följer, blandas högt och lågt. Somligt är oomtvistliga fakta, annat är rena falskriker och det mesta befinner sig på den skalan däremellan av skilda perspektiv och synsätt.

Medias uppdrag är att journalistiskt utreda, granska och spegla samhället samt att sovrå, paketera och distribuera information, åsikter och underhållning till sin publik. Eftersom det uppdraget är själva ryggraden i ett fritt och dynamiskt samhälle, är mediepolitikens uppgift att främja möjligheterna att fullfölja uppdraget.

Att skapa goda förutsättningar för journalistiskt sanningssökande och en mångfald av arenor, yttringar och perspektiv måste vara mediepolitikens mål och motiv.

Få branscher har upplevt en så snabb och dramatisk förändring av sina förutsättningar som mediebranscherna under de senaste decennierna. Lagskyddade monopol, såsom det för etermedia i Sverige vars avskaffande var en central del av moderat mediepolitik under många år, har antingen avskaffats politiskt eller fallit till följd av utvecklingen. Digitaliseringen och internets utveckling, har förändrat medievärlden och lett till nya aktörer och affärsmodeller, samtidigt som många av de gamla medieföretagen kämpar för att anpassa sig och överleva. Lokala eller nationella marknader har blivit globala och i den nya affärslogiken har det blivit lika viktigt att samla information om sin publik som att ge dem information. Gamla definitioner och skillnader mellan roller och branscher suddas ut, såsom den mellan det talade eller skrivna ordet och rörliga mediet, mellan producenter och konsumenter eller mellan producenter och distributörer. Trots att vi idag spenderar mer tid och pengar än någonsin på mediekonsumtion, är många medieföretag i kris.

I mediedebatten beskrivs ofta farorna i det nya medielandskapet. Det talas om riskerna med ryktesspridning, falska nyheter och påverkansoperationer, om maktkoncentration och hot mot integriteten, om utarmning av kvalitet, ensidiga perspektiv och vita fläckar i medielandskapet. Alla dessa risker förtjänar uppmärksamhet och att tas på stort allvar.

Samtidigt har medborgarnas tillgång till information och skilda perspektiv har aldrig varit större. Rykten och desinformation kan spridas snabbt, men tillgången på fakta, kunskap och andra åsikter är heller aldrig långt borta. Konsumenterna har blivit starkare, både genom det ökade utbudet och valmöjligheterna och genom att tröskeln för att gå från att vara mediekonsument till medieproducent har blivit låg, inte minst till följd av sjunkande kostnader för både produktion och distribution med digital teknik.

Mediepolitik är ett område fyllt av motsägelser och målkonflikter. Motsägelsen kan sägas ligga redan i begreppet statlig mediepolitik – en grund för det öppna samhället är just medier fria från statlig styrning och kontroll.

Samtidigt är det en realitet att ett nytt medielandskap, teknologiska förändringar och tilltagande attacker mot vår fria opinionsbildning från makter med en annan agenda, kräver politiska insatser av olika slag för att garantera mångfald och oberoende samt underlätta transformationen från gamla till nya förutsättningar.

Mediernas mest grundläggande funktion är att vara en infrastruktur för demokratin och det öppna samhället. Detta genom att erbjuda mötesplatser och arenor för debatt och opinionsbildning, att sortera, förklara och fördjupa nyhetsflödet så att det kan underlätta ställningstaganden och åsiktsbildning samt att skapa förutsättningar för utvecklingen av kreativa näringar och kulturyttringar. En stor del av medierna präglas också av ett ideal och en etik, där uppdraget sträcker sig bortom de egna kundernas- och ägarnas intressen, som handlar om att tjäna allmänhetens intresse i vidare mening.

Att främja denna demokratiska infrastruktur förblir det egentliga motivet för en mediapolitik, trots alla dess motsägelser och målkonflikter. Däremot har medielandskapet förändrats snabbt och genomgående, och omvandlingen fortsätter. Därmed krävs också delvis andra verktyg och nya prioriteringar i mediepolitiken.

Historiskt har mediepolitiken främst tangerat områden som kultur, regionalpolitik och fri- och rättigheter. I det nya medielandskapet berör den, som framgår i följande texter, också exempelvis näringspolitik och säkerhetspolitik. Och eftersom det nya medielandskapet i stor utsträckning är globalt och gränsöverskridande, handlar nutidens och framtidens mediepolitik i hög grad om insatser på multilateral nivå.

De befintliga målen för Sveriges mediepolitik är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan. Detta slogs fast av Riksdagen senast 2008.

Vi menar att detta står sig väl som övergripande mål för mediepolitiken även i framtiden. Det finns också ett värde i kontinuitet och bred partipolitisk förankring. Däremot kräver medielandskapets snabba förändringar i form av branschglidning, globalisering och teknikutveckling ett nytänkande kring medel för att nå dessa tidlösa mål. En mediepolitik vars fokus stort sett endast består av att finansiera public service i radio och TV och att fördela stöd till en snabbt krympande dagspress, kommer i den nya verkligheten att få allt svårare att verkningsfullt stödja dessa mål.

Mot den bakgrunden bör mediepolitiken i framtiden få en tydligare inriktning mot att

- främja en mångfald och konkurrens mellan olika aktörer, plattformar och kanaler,
- underlätta transformationen till ny teknik och nya förutsättningar,
- värna om tillgång till nyheter och information i hela Sverige, samt
- värna om en självständig svensk nyhetsbevakning och innehållsproduktion på svenska för en svensk publik.

Ett nytt landskap

2000-talets första decennier kommer att skriva in sig i historien för den digitala revolutionen. I medievärlden medförde den revolutionens första våg att produktionen förändrades, tack vare allt billigare och kraftfullare datorkapacitet. Flera led i arbetsprocesserna, såsom tidningarnas sätterier, försvann medan andra rationaliserades i såväl tryckta som rörliga medier. I den andra vågen, med webbens intåg och allt större kapacitet för att överföra och ta emot stora mängder information, har distributionen, konsumtionen och hela värdekedjan för media förändrats. Och förändringen fortsätter med oförminskad hastighet.

Nätets möjligheter i att främja mångfald insågs tidigt. Många hoppades att internet skulle bana väg för en vidgad och fördjupad arena, där alla kan komma till tals och inget kan döljas, med hela världen som möjlig publik. Med nätet kunde den som inte får sin text publicerad, sina åsikter framförda eller sitt manus antaget, utan större resurser ta saken i egna händer och nå sin publik. Det minsta lilla företaget, med det mest udda erbjudandet, kan se hela världen som sin marknad.

Sedan dess har nätet mognat och konsoliderats. Att alla kan synas i teorin, leder till att det blir svårt att få syn på någonting i praktiken. Sökmotorerna, med Google i spetsen, har blivit nätets grindvakter, med ofantliga möjligheter att tjäna pengar på sin ställning.

Den andra stora grindvakten som blivit en maktfaktor på nätet är de sociala medierna. Facebook, med användare som räknas i miljarder, är världens största mötesplats och tillsammans med Twitter, LinkedIn, Tik Tok och de andra sociala nätverken har de nått en maktposition som inga medieaktörer någonsin tidigare i historien.

Ett utmärkande drag för mediebranscherna är just att en ställning som marknadsledande kan ge enorma kommersiella fördelar. Detta förhållande var en sanning i traditionella medier, där förstatidningen blev mer dominerande på annonsmarknaden än den var på läsarmarknaden och därför över tiden fick ett allt starkare finansiellt övertag. Och det är minst lika sant i det digitala medielandskapet, med sina växande skalfördelar.

Medievärlden har därför ofta präglats av en kamp mellan olika aktörer. Å ena sidan de som strävat efter att bli marknadsledande och därmed grindvakter för marknaden, å andra sidan myndigheter som försökt hindra utvecklingen med bidrag, regleringar eller konkurrenslagstiftning.

För båda sidorna har dock den snabba teknologiska utvecklingen varit jokern i spelet. För aktörerna, därför att en grindvaktsposition snabbt kan bli mindre värd.

För 30 år sedan handlade debatten om hur andratidningarna skulle överleva när förstatidningarna tog annonsmarknaden. Idag är andratidningarna i stort sett borta medan förstatidningarna söker efter nya affärsmodeller bortom beroendet av annonsintäkter.

För 20 år sedan handlade det om webbläsarens betydelse, vilket ledde till krav på att operativsystemen skulle erbjuda valfrihet mellan olika webbläsare.

För 10 år sedan handlade det om kabeloperatörernas makt över kanalutbudet, vilket ledde till "must carryprincipen" för att förhindra en otillbörlig grindvaksposition.

Idag har utvecklingen gjort att alla dessa en gång så mäktiga grindvakspositioner har ett begränsat värde. Idag handlar oron snarare om sökmotorernas makt eller om app-butikernas och bredbandsoperatörers strävan efter grindvakspositionen. Så lär kapplöpningen fortsätta, mellan dem som ser möjligheter till att bli sina marknaders grindvakter, lagstiftare som söker förhindra det och en teknologisk utveckling som snabbt kan passera båda sidorna. Förr eller senare kommer disruptiva tekniska förändringar också förändra hoten från monopol och marknads kontroll. Många talar redan om röststyrda medieapparater som nästa hot, där rösten likt dagens Google helst kopplar dig till visst innehåll.

Samtidigt är inga teknologiska övertag beständiga. Men även om de är tillfälliga, så kan de under tiden ställa till stor skada för mångfalden, den fria konkurrensen och människors möjligheter att välja. Problemet är att inte heller konkurrenslagstiftning och regleringar alltid visat sig särskilt effektiva, därför att de riktat sig mot problem som redan kulminerat snarare än de som är i vardande, det som juridiken benämner *ex post* framför *ex ante*.

Idén bakom den nya Digital Service Act¹ som EU-kommissionen just nu arbetar med representerar därvidlag ett nytt synsätt, där måltavlan är "oönskade uppträdanden" snarare än vissa teknologier. Om föresatsen lyckas, kan det vara ett verktyg att värna mångfald utan att hämma teknologisk utveckling och europeisk konkurrenskraft.

Som alla teknologiska revolutioner har digitaliseringen sina vinnare och förlorare. Idag, när debatten mer handlar om risker och hot, finns det likväl anledning att påminna sig om att medborgarna och demokratin i stort tillhör vinnarna på digitaliseringen.

Med nätets framväxt har den offentliga debattens gamla grindvakter mist en del av sin makt. Det är inte längre Dagens Nyheters debattredaktör, Ekots redaktionschef och

¹ Europeiska kommissionen. 2020. Vilka är de viktigaste målen för lagen om digitala tjänster? https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_sv

några andra få som avgör vad debatten ska handla om och vilka åsikter som får komma fram i det offentliga samtalet. Diskussionsarenan har blivit större, snabbare och mer vildvuxen. Även den som inte delar vare sig alla åsikterna som hörs eller det språk som understundom används, måste tillstå att detta i stort är till gagn för kunskapsspridningen, åsiktsbildningen och därmed demokratin.

Likaså har framväxten av allt det som – ibland med illa dolt förakt från etablerade medier – fått epitet som swishjournalistik, hobbydebattörer och influencers, bidragit till ökad mångfald och större möjligheter att göra sin röst hörd i det offentliga samtalet.

Denna utveckling har möjliggjorts av att nätets aktörer tidigt i USA och Europa i lagstiftningen definierades som tekniska plattformar snarare än mediekanaler och publicister och därmed inte begränsade sitt innehåll. Parallellen var postväsendet och teleoperatören snarare än tidningen, vilket innebär att plattformarna vare sig har inflytande i eller ansvar för de budskap som framförs och det innehållet som produceras, så länge de inte haft kännedom om lagbrottet².

Det är avsändaren som står för innehållet och den definitionen banade väg för sociala mediers stora tillväxt och vildvuxna innehåll. Detta var ett sunt och för det öppna samhället viktigt vägval. Samtidigt har utvecklingen gjort att jämförelsen med posten och telefonin idag haltar. Genom avancerade algoritmer styr och favoriserar plattformarna visst innehåll till hela eller delar av sina användare.

Detta har lett till en debatt om vilken slags varelse sociala medier är och därmed hur och i vilken utsträckning deras verksamhet borde regleras.

De är inte publicister, därför att de producerar inget innehåll, och kan därför inte åtnjuta samma skydd och ansvar som publicistisk verksamhet. Att göra dem till publicister skulle också riskera att skada nätets yttrandefrihet, eftersom det kan leda till en omfattande självzensur av innehåll som av någon, någonstans i världen kan uppfattas som stötande eller kontroversiellt.

Men de är heller inte ett postväsende eller en teleoperatör. Posten vidarebefordrar ett hatbrev på samma villkor som ett kärleksbrev. Det är en annan sak med de sociala plattformarnas algoritmer. De favoriserar visst innehåll och styr viss information till delar av sin publik. Det innebär ett större ansvar för vilka budskap som hörs, och var de hörs, än fallet är för en ren distributionstjänst.

Som ett resultat, bl.a. av lagstiftning, har också plattformarna blivit mer aktiva i att kurera och se över sitt innehåll. Man har försökt rensa bort innehåll som manar till brott

² Enligt EU:s e-handelsdirektiv från 2000 blir plattformarna ansvariga för olagligt innehåll som kommit till deras kännedom, t.ex. genom anmälningar.

och terror, fejkkonton, botar och desinformation. Men när kvasten också drabbat åsikter och bilder som kan verka "provocerande" eller "faktaresistent" så har det framförallt visat hur svårt det är att definiera gränsen mellan hyfs och ordning å ena sidan och censur och åsiktskorridorer å den andra. Det har också visat hur farligt det är för åsiktsbildningen när den gränsen överträds.

När de stora plattformarna unisont tog beslut om att stänga ner USA:s presidents konton, fick vi också en tydlig illustration av riskerna med en utveckling där sociala mediernas moderatorer och användarvillkor också definierar yttrandefrihetens gränser och spelregler. Det finns otaliga exempel från Sverige under senare år då inlägg från såväl opinionsbildare och journalister flaggats eller tagits bort utan ett transparent regelverk. En betydande risk för yttrandefriheten uppstår om sociala nätverk hellre tar bort innehåll för att undvika ansvar än noga undersöker huvuvida det är olagligt eller inte.

Att göra plattformarna direkt juridiskt ansvariga för det innehåll som publiceras av användare är inte en framkomlig väg. Det skulle sannolikt leda till en filtrering av allt innehåll som publiceras med inskränkt yttrandefrihet för användarna som konsekvens. Men plattformarna bör inte heller få ett carte blanche att låta olagligt innehåll spridas fritt på deras plattformar.

I Digital Services Act föreslås en mellanväg där plattformar fortsatt undantas ansvar för olagligt innehåll som inte kommit till deras kännedom till exempel genom anmälningar. Dock åläggs de att införa ett standardiserat system som gör det enklare för användare att anmäla olagligt innehåll. De största plattformarna, med över 45 miljoner aktiva användare i EU per månad, ska enligt förslaget även vidta vissa proaktiva åtgärder för att förhindra att deras tjänster systematiskt utnyttjas av kriminella eller främmande makt.

Utöver detta ställer lagförslaget högre krav på plattformarnas transparens när det gäller hur deras algoritmer styr och gynnar olika typer av innehåll. Användarna ska även själva få större makt att styra hur innehåll i deras flöde sorteras och enklare kunna överklaga plattformarnas beslut om borttagande av innehåll.

Förslaget är en rimlig lösning för att komma åt kriminalitet på sociala medier, samtidigt som användarnas ställning stärks och skyddet av yttrandefriheten på nätet bevaras. En horisontell, teknikneutral lagstiftning som inte reglerar olika typer av innehåll eller affärsmodeller på detaljnivå är även en viktig garant för att möjliggöra innovation och fortsatt utveckling av det snabbväxande digitala landskapet.

Parallellt med Digital Services Act har EU-kommissionen även lagt förslag på en annan lagstiftning som riktar in sig på konkurrenshämmande beteende hos de allra största plattformarna, Digital Markets Act. De specifika egenskaper som kännetecknar digitala marknader, till exempel nätverkseffekter, höga trösklar för etablering och extrema

skalfördelar har lett till en svag marknadsdynamik. Plattformar som uppnått grindvaksställning för sina marknader har bl.a. kunnat sätta oproportionerliga avtalsvillkor för de företagsanvändare som är beroende av dem för att kunna nå ut till sina kunder. EU-kommissionen menar att man inte kommer åt detta med befintlig konkurrenslagstiftning då de juridiska processerna ofta tar många år och blir extremt resurskrävande. I Digital Markets Act ålägger man därför de plattformar som uppnått grindvaksposition vissa skyldigheter och förbjuder ett antal problematiska beteenden, till exempel får grindvakten inte ställa krav på att företagsanvändare erbjuder vissa tjänster eller priser exklusivt på deras plattform.

Det är viktigt med en lagstiftning som säkerställer rättvis konkurrens och får bukt med skadliga avarter på marknaden som ofta drabbar små- och medelstora företag. Samtidigt finns det risker med att utforma förhandreglering utifrån en ögonblicksbild av den marknadssituation som råder just nu. Det digitala landskapet förändras i snabb takt och ett förbud mot det som idag är ett konkurrenshämmande beteende kan bli ett hinder för morgondagens innovationer, ifall det inte utformas med stor precision.

Lagregleringar kring nätet är en svår uppgift. Utvecklingen är så snabb att varje reglering och definition riskerar att snabbt bli obsolet eller missriktad. BBS-lagen, som verkade i Sverige långt efter någon ens minns de digitala anslagstavlor, är bara ett exempel. Det gör också att särslagstiftning för nätet riskerar att bli kontraproduktiv, genom att den skadar yttrandefriheten eller verkar hämmande på en i grunden lovande teknologisk utveckling. Nätet och dess aktörer är dessutom gränsöverskridande, varför nationella regleringar passar illa.

Därför måste ambitionen vara att i så stor utsträckning som möjligt ha lagstiftning som är teknikneutral. Regler kring förtal, hets, hot och andra beteenden som kan vara lagstridiga ska inte skilja på om gärningen begås i spalterna, på torget eller i nätet. Den inre marknaden har skapat stora mervärden för Europas medborgare. Att den också vidgas till den digitala marknaden är angeläget.

När särskild lagstiftning och definitioner för nätet är nödvändiga så bör strävan vara att skapa gemensamma regelverk för den fria världen. För Sveriges del innebär det att EU blir den naturliga arenan. Detta gäller såväl begränsande regler, såsom grundläggande definitioner och det ansvar som följer, som positiva regler i syfte att skapa en digital inre marknad och bättre konkurrensvillkor för europeiska aktörer.

Ett viktigt undantag för harmonisering av den digitala marknaden måste samtidigt vara alla restriktioner av yttrandefriheten. Vad som är olagligt att säga och skriva på nätet regleras nationellt och ska i princip inte skilja på huruvida det sägs på nätet, i spalterna eller på torget. I Sverige har yttrandefriheten vida gränser, givetvis jämfört med totalitära stater men även jämfört med många andra demokratiska länder. Dessa vida gränser

måste värnas och inte "harmoniseras" till en minsta gemensam nämnare, eller frånhändas Sveriges medborgare att råda över.

Nätets medieaktörer och sociala plattformar har i huvudsak sitt ursprung i USA och Kina. Genom stora hemmamarknader med homogena regelverk, har dessa aktörer kunnat växa sig starka och rika innan de intagit den europeiska marknaden, medan europeiska aktörer redan vid nationsgränsen stött på problem för sin expansion i form av skilda regelverk och avtalsvillkor kring skydd av intellektuellt kapital mm.

Vår slutsats är därför att vi på EU-nivå bör sträva efter att skapa ett gemensamt juridiskt ramverk för digitala plattformar samt en gemensam digital inre marknad som gör det enklare även för europeiska företag att växa med en hemmamarknad större än ett enskilt land.

En sådan harmonisering ska inriktas på att underlätta europeiska digitala företags hemmamarknad och expansion, men inte på att försvåra och försämra möjligheterna till digitalisering överhuvudtaget. En s.k. digitalskatt som diskuteras inom EU – en särskild beskattning av en viss teknologi – ger närmast luddistiska associationer och hur en sådan än utformas, är den främst ägnad åt att hämma den moderna teknologins utveckling och ytterligare försämra Europas position.

Utfallet av de initiativ som pågår på området inom EU, såsom arbetet med Digital Services Act, diskussionen om digitalskatt och implementeringen av Upphovsrättsdirektivet är ännu en öppen fråga.

Det är dock viktigt att Sverige blir en drivande kraft i det arbetet, på ett sätt vi hittills inte varit. Sverige har av hävd alltid varit en stark röst för yttrandefrihet och har en grundläggande positiv syn på teknologisk utveckling. Vi är dessutom ett exportberoende land med hög digital mognad, som har mycket att förlora på om Europa fortsätter hamna på efterkälken i den digitala utvecklingen.

Våra slutsatser:

- Sociala medier bör även fortsättningsvis undantas ansvar för olagligt innehåll som de inte har kännedom om. Samtidigt behöver krav ställas på att plattformarna ska vidta åtgärder för att möjliggöra snabbare identifiering och borttagande av sådant innehåll, samt större transparens när det gäller algoritmerna som styr vilket innehåll som syns i användarnas flöden.
- Sverige måste ta ledningen i att driva utvecklingen för en digital inre marknad i Europa, med regler som harmoniserar definitioner utan att skada yttrandefriheten eller den teknologiska utvecklingen.

- Förslag om "digitalskatt" bör avvisas.
- EU:s digitallagar bör få en utformning där målet är att bekämpa grindvakspositioner som kan hindra mångfald – inte att bekämpa teknologisk utveckling eller att försvaga europeisk konkurrenskraft.
- Sverige måste på ett helt annat sätt än idag kliva fram som en initierad och aktiv aktör inom EU i mediefrågor.

Några rättsliga frågor i ett digitalt medielandskap

Skydd för skapande

Strömmade tjänster för rörliga media har snabbt vunnit terräng. Idag har ett genomsnittligt svenskt hushåll ett abonnemang på mer än en strömningstjänst. I pressens fall har omställningen varit ännu större. Sökmotorer och sociala medier tagit en allt större del av annonskakan – idag beräknas 70 procent av nya annonsinvesteringarna gå till Google, Facebook och motsvarande tjänster – och har därmed ryckt undan grunden för dagspressens traditionella affärsmodell där annonsintäkterna är den huvudsakliga intäktskällan. Därtill har samma aktörer kunnat dra nytta av pressens produkt – det journalistiskt producerade innehållet – för att öka dragningskraften till sin egen produkt, oftast utan ersättning. Resultatet har blivit en snabb utslagning av dagspress och en utmanande omställning för de som finns kvar.

EU:s upphovsrättsdirektiv som syftar till en harmonisering av upphovsrätten öppnar bl.a. upp för ersättning till mediebolag och publicister. Att medier kan få betalt för sitt innehåll är betydelsefullt, samtidigt är det av stor betydelse att regleringen inte stryper informationsflödet på nätet.

En ytterligare betydelsefull fråga som adresseras av många mediehus rör hur redaktionellt innehåll – det vill säga innehåll som en publicist valt att publicera – bör värnas från att bli nedplockat av sociala plattformar när dessa menar en innehåll bryter mot deras användarvillkor. Frågan om särskilda regler för redaktionellt innehåll som publiceras på plattformarna kompliceras exempelvis av att EU inte har något gemensamt medieetiskt system eller regler för vad som ska klassas som redaktionellt innehåll. Gränsdragningarna kan således bli svåra.

För pressen är utmaningen att hitta en ny affärsmodell där läsarnas betalning för innehåll också blir den huvudsakliga intäktskällan. Att läsaren, och inte annonsören, också blir kunden är ingen osund utveckling. Samtidigt är omställningen och de förändringen av förutsättningar så dramatisk, att de flesta dagstidningsföretag behöver stöd för att klara omställningen.

Detta leder till slutsatser om mediestödets existens och utformning, som berörs närmare när vi i det följande kommer in på dagspressens villkor. Men det innebär också att om innehållsproducenter – såsom dagspress – och innehållsdistributörer – såsom sociala plattformar – ska kunna konkurrera på rättvisa villkor, så måste det unika innehållet och dess producenter få ett starkare lagligt skydd. Och bättre än förslag om särskilda digitalskatter, är att de sociala nätverken träffar avtal med de innehållsproducenter vars material man använder, precis såsom lättillgängliga tjänster för strömmad film och musik har reducerat problemen med piratnedladdningar.

Upphovsrättsskyddet har traditionellt framförallt betraktats som en fråga om att skydda konstnärer, artister, författare och andra enskilda kulturskapares rätt till frukterna av sitt värv. Det är viktigt. Men i den digitala världen är immateriella tillgångar också allt oftare det viktigaste kapitalet för företagen, vare sig det handlar om varumärken, kundrelationer eller journalistiskt originalmaterial. En viktig del av att skapa en gemensam digital marknad i Europa är därför ett starkare skydd för upphovsrätten som också omfattar juridiska personers rätt att skydda sitt material och få ersättning för om det återanvänds.

Skydd mot förtal

SNS demokrati rapport 2021 undersöker den politiska polariseringen i Sverige – och kommer till slutsatsen att polariseringen överlag inte är större idag än tidigare, även om de politiska konflikterna handlar om delvis andra frågor idag än tidigare³.

Samtidigt upplever de flesta nog att nätet inte bara givit möjligheter till utbyte av tankar, idéer och åsikter utan har också bidragit till att i varje fall tydliggöra polariseringen av åsikter och till att hat, hot, falskhet och stötande innehåll vunnit vidare spridning. Det finns också stöd för att journalister är mer utsatta idag än tidigare⁴. Avarterna är väl beskrivna och diskuterade, inte minst i traditionella medier. Förslagen till lösning är däremot färre, och de som framförs har ofta en baksida i form av censur och begränsningar av åsikts- och yttrandefriheten som inte är acceptabla.

Hat, hot, förtal, rykten och lögnar har alltid förekommit när människors åsikter möts. Det nya i den digitala miljön är att spridningen är så mycket större. Byskvallret når långt bortom bygränsen, ett förlupet ord kan få evigt liv och skadorna på enskilda och samhällsklimatet är därmed också så mycket större. Detta måste lagstiftning och rättspraxis kring enskildas rätt till upprättelse och skadestånd ta hänsyn till i större utsträckning än vad som hittills varit fallet. Såväl lagstiftning som påföljder och skadeståndsbelopp behöver skärpas.

Vad gäller ärekränkingsbrotten är huvudregeln i svensk rätt att de är så kallade målsägandebrott, det vill säga att de inte får åtalas av allmän åklagare. Det finns möjlighet till undantag där allmänt åtal kan väckas. Men huvudregeln är att den som anser sig ha blivit utsatt för brott måste driva fallet själv som enskilt åtal, och det är sällsynt att det sker. Hindren handlar om kunskap, resurser, risk för rättegångskostnader och så vidare. Detta är särskilt ovälkommet i den digitala tidsåldern där fler exponeras och övertrampen är många. Vi ser att den enskildes möjligheter att få sådana fall prövade bör stärkas. En väg är att se över hindren för

³ Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. 2021. Demokratirådets rapport 2021. Polariserings i Sverige.

⁴ Journalistförbundet. 2019. Hat och hot mot journalister. <https://www.sjf.se/yrkesfragor/yttrandefrihet/hot-och-hat-mot-journalister>

enskilda att själva driva sina fall, exempelvis genom att dagens regler ändras så att den enskilde i framtiden aldrig ska behöva stå mer än sina egna rättegångskostnader även om hen förlorar, om hen hade skäl att driva sitt fall.

Våra slutsatser:

- Immateriella tillgångar är i allt högre grad utfallet av såväl enskildas som företags ansträngningar. En digital inre marknad förutsätter att skyddet för immateriella tillgångar liksom villkoren för att träffa upphovsrättsliga avtal harmoniseras inom EU.
- Möjligheterna för enskilda att få förtal och förolämpningar på nätet rättsligt prövade bör stärkas. Lagstiftning kring hat, hot, diskriminering och förtal ska vara plattformsnutralt, men påföljder måste ta hänsyn till spridningen som sker via nätet.

Ett starkt försvar mot påverkan

En särskild risk i det nya landskapet är påverkansaktiviteter från främmande makter som saknar respekt för demokratins spelregler. Försöken att påverka val i USA, Frankrike och Storbritannien genom desinformation och falska avsändare från rysk sida är väl bevisade och kända. FOI har också kunnat konstatera att påverkansoperationer varit omfattande mot Sverige och att det regelmässigt sker attacker från framförallt Ryssland, Kina och Iran⁵. Under senare år har svenska nyhetsredaktioner också utsatts för regelbundna hot och påtryckningar i sitt redaktionella arbete från kinesiska regeringsrepresentanter.

Det finns skäl att anta att attackerna mot vårt samhälle och demokrati från auktoritära och antagonistiska regimer kommer att öka och bli alltmer sofistikerade. Utmaningen blir inte mindre av att sociala plattformar och nättjänster i allt större utsträckning kommer att ha sitt ursprung i Kina, och därmed vara underställd den kinesiska regimens intressen.

Påverkansaktiviteterna är ett slags digital krigföring mot det öppna samhället och vårt lands suveränitet och måste också bemötas som ett sådant. Vi måste rusta oss för ett ständigt pågående informationskrig i syfte att försvaga och skada vårt land och det öppna samhället. Det innebär att vårt digitala försvar, liksom vårt samarbete med andra demokratier i EU och Nato kring digitalt försvar, måste stärkas.

Den nya myndigheten för psykologiskt försvar och det myndighetsövergripande centret för cybersäkerhet, där Moderaterna varit drivande, är mot den bakgrunden viktiga. Dröjsmålet i att dessa båda kommit i full drift är allvarligt eftersom dessa problem är tilltagande⁶.

De flesta förslag för att skapa ordning och hyfs på nätet har nackdelen av att vara tvåeggade svärd. I längden finns det inget bättre skydd mot påverkanskampanjer, liksom mot desinformation och ryktesspridning, än kritiska, orienterade och medvetna konsumenter och medborgare.

Det finns grund för att vara optimist i det avseendet. För ett par decennier sedan befarade många att reklam i radio och TV skulle lura konsumenter och skada barn. Motsvarande oro framfördes när videobandspelarna, spelkonsolerna och många andra förändringar gjort sitt intåg. I alla dessa fall har det visat sig att människors förmåga till kritiskt och självständigt tänkande har underskattats. Inte minst de yngre som vuxit upp

⁵ Se exempelvis FOI. 2015. Analys och detektion av vilseledning och påverkansoperationer i sociala medier. -, 2014 och FOI. 2018. Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning

⁶ Se exempelvis Moderaternas handlingsplan för att möta hybridhot. 2021.

<https://moderaterna.se/sites/default/files/2021-01/Handlingsplan%20mot%20hybridhot.pdf>

med reklam i TV, har en sunt distanserad hållning till reklamens lockrop. På samma sätt finns det idag en växande medvetenhet om förekomsten av desinformation på nätet och att allt du lägger ut och berättar om dig själv, också kan bli värdefulla data för andra.

Därför måste insatserna i vårt digitala försvar inriktas på kunskapsspridning och på att skapa öka medvetenheten hos allmänheten och därmed vaccinera det öppna samhället mot desinformation och påverkan. De sociala plattformarna, liksom den digitala försvarsmakten måste, i motsats till vad som ofta är tradition hos den konventionella, använda öppenhet och transparens kring påverkanskampanjer, desinformation och hur algoritmer kan utnyttjas, som sitt vapen. Bara så kan medborgarnas medvetenhet komma ifatt attackerna.

Våra slutsatser:

- Det brådskar att de nya myndigheterna för psykologiskt försvar och cybersäkerhet kommer till stånd och blir fullt verksamma.
- Ytterst är det viktigaste försvaret mot digital desinformation och ryktesspridning kritiska och medvetna konsumenter. Kunskapsspridning måste därför vara en central del av myndigheternas uppgift.
- För att främja medvetna och kritiska konsumenter är det också angeläget med en större öppenhet kring hur sociala nätverk fungerar och hur de styr och favoriserar vissa budskap. Internationella regleringar av sociala medier bör ha denna inriktning snarare än att beskatta eller hämma teknologisk utveckling.

Public Service vid vägskälet

Nya omvärldsförutsättningar

Public Service Broadcasting (PSB) – offentligt finansierad radio och TV i allmänhetens tjänst – är i huvudsak ett västeuropeiskt fenomen, även om det finns omfattande public service-radio i t.ex. USA, Kanada och Australien. De europeiska bolagen har alla en likartad bakgrund, sprungna ur nationella radiobolag, finansierade genom licensmodeller. De ursprungliga motiven till deras särskilda ställning var dels tekniska (den begränsade tillgången på frekvenser), dels värderingsmässiga, (att förmedla kulturell identitet och västeuropeiska, demokratiska värden). Dessa har utmanats av i flera avseenden förändrade förutsättningar och det förs idag också i alla europeiska länder likartade debatter om public service-bolagens framtid, där “utmaningar”, “förändring” och “vägskäl” kan sägas vara de gemensamma rubrikorden⁷. Utmaningarna består framför allt i att tablålagd linjär radio och TV möter ökad konkurrens från kabel-, strömmade - och internetjänster. Sakta men säkert krymper public service-bolagens publik, även om de i de flesta europeiska länderna, Sverige inbegripet, fortfarande har en unikt stark ställning, såväl vad gäller publikens storlek som förtroende.

Trenden är klar, men utvecklingen går inte snabbare än att bolagen under överskådlig framtid anser sig behöva satsa både på sina traditionella kanaler och på nya plattformar för webb och play-tjänster. Detta driver kostnader, liksom kostnadsdrivande konkurrens kring produktionsresurser och rättigheter.

Public service och grundlagarna

I flera europeiska länder, som under senare år har utvecklats i auktoritär riktning, har regeringar på olika sätt sökt ta kontroll över statliga mediebolag. Det är en utomordentligt allvarlig utveckling, ägnad att undergräva fria medier, yttrandefriheten och därmed det öppna samhället och den demokratiska rättsstaten.

I ljuset av denna utveckling har också krav rests i den svenska debatten om att föra in ett särskilt skydd för public service i den svenska grundlagen. Det är lätt att instämma i flera av motiven bakom en sådan tanke, men av flera skäl bör den ändå avvisas.

Frågorna behandlades i utredningen ”Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten” (SOU 2020:45). Alla riksdagens partier var med i utredningen, och det breda betänkandet innehöll flera viktiga förslag som det rådde stor samstämmighet kring. Det gäller exempelvis förslaget att även public service-bolagens verksamhet på

⁷ Se t.ex. Bardoel, Johannes and d’Haenens, Leen. 2008. Reinventing public service broadcasting in Europe: Prospects, promises and problems. *Media Culture & Society*. 30 (3): 337-356

internet ska kunna regleras och granskas – så har det inte varit hittills på grund av yttrandefrihetsgrundlagens utformning.

I utredningen diskuterades även en särskild grundlagsreglering av just public service. Moderaterna avvisade den tanken och värnade istället synsättet att ett generellt skydd för tryck- och yttrandefriheten bör omfatta alla medier, inklusive public service. Det särskilda krav på opartiskhet och saklighet som gäller för public service bör även i framtiden regleras i sändningstillstånden. Och det är viktigt att kunna ha en öppen debatt och fatta demokratiska beslut om hur framtidens public service ska utformas.

En viktig utgångspunkt är att Sverige redan idag har ett starkt grundlagsskydd för redaktionell självständighet. I yttrandefrihetsgrundlagen slås fast att den som sänder tv och radio självständigt avgör vad som ska förekomma i programmen (3 kap 6 §). Detta skyddar alltså public service-bolagen från statlig inblandning i innehållet i enskilda program. Detta är bra och viktigt och ska under inga omständigheter ruckas på.

Och när det gäller opartiskhet och saklighet är det alltså inte en rättighet för public service-bolagen, utan en skyldighet som en konsekvens av de särskilda kvalitetskrav som politiken ställer på just dessa mediebolag. Det motiveras av deras särställning, t.ex. när det gäller den statliga finansieringen. Allmänhetens förtroende för public service är beroende av att innehållet lever upp till högt ställda krav, som saklighet och opartiskhet, och att dessa krav kan granskas och följas upp.

Redan att peka ut ett begränsat antal stiftelseägda mediebolag och reglera just deras skyldigheter skulle vara ett mycket udda inslag i grundlagen. Det skulle knappast stärka oberoendet och integriteten för public service, utan snarare knyta bolagen ännu närmare staten. Grundlagen bör som idag innehålla ett generellt skydd för tryck- och yttrandefriheten som omfattar alla medier, även public service. Specifika kvalitetskrav på just public service regleras lämpligast i sändningstillstånd för de aktuella mediebolagen, precis som idag.

Det finns även en viktig demokratisk dimension i detta. I praktiken skulle en reglering av det slag som diskuterats förutsätta att vi i grundlagen cementerade fast en viss bolagsstruktur på public service, och/eller en viss nivå av skattefinansiering. Men som också framhålls i utredningen kan public service ägas, organiseras och finansieras på olika sätt, och det ser i praktiken också olika ut om vi ser på demokratiskt ytterst anständiga länder i vår omvärld som exempelvis Storbritannien, Tyskland och våra nordiska grannländer.

Det är alltså demokratiskt fullt legitimt att, som hittills i Sverige, i vanlig politisk process utforma public service på det sätt vi önskar. Detta givetvis med full respekt för de begränsningar som följer av grundlagens skydd för bl.a. yttrandefriheten och i fullt

medvetande om det respektavstånd som alltid måste finnas mellan politiken och journalistiken.

Våra slutsatser:

- Public service bör inte regleras särskilt i grundlag, utan omfattas av samma konstitutionella skydd som andra medier.

Internationell utblick

Det faktum att public service ägs, organiseras och finansieras på olika sätt i olika demokratiska länder kan ge flera användbara perspektiv för en diskussion om framtidens public service i Sverige.

Flera länder har under senare år reformerat sina finansieringsmodeller för public service, från licens på mottagarapparater till finansiering mer eller mindre direkt över statsbudgeten. Samtidigt präglas Europas public service-sektor av en bredd av finansieringslösningar och organisationsmodeller. Flera olika finansieringskällor är vanligt förekommande och därtill utgör reklam en del av finansieringen i ett antal länder. I den brittiska debatten kring public service har regeringen i London adresserat frågan om hur BBC ska kunna öka sina kommersiella intäkter i så stor utsträckning som möjligt.⁸

I flera europeiska länder finns därtill en bredd i utbudet, där såväl offentliga aktörer som kommersiella kanaler har ett definierat uppdrag inom ramen för public service. I Norge har både det gamla public service-bolaget NRK såväl som den kommersiella kanalen TV2 ett formulerat uppdrag inom ramen för norsk public service. I Storbritannien har flera mediebolag tydliga public service-uppdrag och såväl BBC som Channel 4 ägs offentligt.⁹

BBC är på många sätt public service-bolagens förebild och ledstjärna. I Storbritannien har också debatten om BBCs inriktning, oväld och framtida vägval varit intensiv. Som svar på den politiska kritiken har BBCs generaldirektör aviserat ett förändringsprogram¹⁰ för bolaget präglad av minskade fasta kostnader; förstärkt fokus på opartiskhet och

⁸ House of Commons. 2020. Debate. Public service broadcasting and the licence fee settlement. <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-11-10/debates/20111061000009/PublicServiceBroadcastingAndTheLicenceFeeSettlement>

⁹ SOU 2020:45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Betänkande av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté.

¹⁰ BBC. 2020. Tim Davie's introductory speech as BBC Director-General. <https://www.bbc.co.uk/mediacentre/speeches/2020/tim-davie-intro-speech>

saklighet i verksamheten, ökad satsning online, jakt på kommersiella sidointäkter och hårdare prioriteringar i programproduktionen med färre men större satsningar.

Utöver diskussionen om innehållet har även en debatt pågått kring huruvida Storbritannien bör avkriminalisera licensskolkande, vilket regeringen tidigare i år meddelade inte var aktuellt för tillfället men fortsatt står under övervägande. Frågan kan komma att beröras i arbetet kring nästa licensperiod som sträcker sig från och med nästa år och åtminstone fem år framåt.¹¹

I Sveriges närområde har en rad förändringar av public service diskuterats under senare år. I Danmark – där verksamheten tar sin utgångspunkt i fleråriga mediepolitiska avtal som sluts mellan regeringen och partier i Folketinget – innehåller det nuvarande avtalet som ingicks under den tidigare borgerliga regeringen förslag om ett smalare public service. Medieavtalet 2019–2023 presenterar under rubriken DR som kulturinstitution en inriktning mot ett public service som fokuserar på nyheter, samhällsprogram, kultur, barn och unga, utbildning och regional bevakning, samt att antalet kanaler ska minska från sex till fyra.

Därtill föreslås en delvis privatisering av public service-kanalen TV2 under avtalsperioden samt att anslagen till DR ska minska med 20 procent.

Etablerande av nya medier liksom för att testa nya affärsmodeller ska samtidigt stödjas och målet är att säkerställa en bättre balans mellan såväl statliga och privata, som gamla och nya medier.¹²

Efter regeringsskiftet 2019 meddelade dock den nya socialdemokratiska regeringen i Danmark att man ej avser gå vidare med försäljningen av TV2¹³ och därtill att man i kommande budgetförhandlingar ser det som en viktig prioritering att stoppa kommande besparingar hos DR.¹⁴

Av de danska diskussionerna finns erfarenheter som är värda att ta fasta på även för svenskt vidkommande. Det gäller exempelvis betydelsen av att diskutera uppdraget för och finansieringen av public service i ett sammanhang, och att se anslag till public service och mediestöd till bl.a. dagspressen som en helhet. Det finns också

¹¹ BBC. 2021. TV licence fee decriminalisation decision shelved.

<https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-55754914>

¹² https://kum.dk/fileadmin/_kum/2_Kulturomraader/Medier/medieaftaler/2019-2023/Medieaftale_2019-2023.pdf

¹³ Kulturministeriet. 2021. TV2 kommer ikke til salg under denne regering.

<https://kum.dk/aktuelt/nyheder/nye-medlemmer-til-tv-2s-bestyrelse>

¹⁴ Kulturministeriet. 2020. *Regeringen vil skabe ro om DR's økonomi.*

<https://kum.dk/aktuelt/nyheder/regeringen-vil-skabe-ro-om-drs-oekonomi>

avskräckande inslag, inte minst de pekpinningar om kulturarv och danska värden som delvis ackompanjerat reformerna.

Även regleringen av public service skiljer sig således åt mellan EU:s medlemsstater och enbart i den nordiska kontexten finns skillnader i huruvida man väljer att reglera genom exempelvis sändningstillstånd, styrdokument eller direkt i lag.

En gemensam utmaning för public service-sektorn i EU rör bolagens förhållningssätt och utvecklande av nya tjänster när medielandskapet förändras i snabb takt till följd av den tekniska utvecklingen. Det väcker frågor om konkurrens med andra aktörer på den europeiska mediemarknaden och anpassningen till EU:s statsstödsregler.

För drygt ett decennium sedan presenterade EU-kommissionen ett meddelande syftandes till att bringa klarhet i frågor om offentlig finansiering av public service i ljuset av de fördragstadgade statsstödsreglerna. En viktig utgångspunkt som lyfts i meddelandet är behovet av att medlemsstaterna definierar public service-uppdraget. För att bolagen samtidigt ska förmå att dra nytta av digitaliseringens möjligheter förordas ett system med förhandsprövning när public service-bolagen utvecklar nya tjänster.

Olika system för denna typ av prövning har införts i flera länder. I Finland används en modell för förhandsprövning som möjliggör för andra än public service-bolagen att begära vilka tjänster som ska prövas. Det valde den privata mediebranschens intresseorganisation att göra i samband med att Yle utvecklade sin lokala nyhetsrapportering på nätet för ett antal år sedan. I andra länder saknas ett sådant system för förhandsgranskning, vilket exempelvis är fallet i Frankrike och Italien där dessa frågor snarare hanteras inom ramen för den reguljära styrningen av public service-bolagen.

En fråga kring förhandsprövningssystemet rör också i vilken omfattning public service-bolagen ska kunna genomföra försöksverksamhet med nya tjänster innan de prövas vilket idag tillåts i ett antal länder med varierande regelverk, i Storbritannien och Österrike är denna period exempelvis sex månader.

En ytterligare utveckling med tydlig bäring på mediemarknad och konkurrens rör public service-bolagens inköp av externa produktioner. Flera länder har valt att forma ett regelverk som främjar externt producerat material. Som ett exempel har BBC ålagts att 25 procent av TV-innehållet ska köpas in från externa produktionsbolag och även i Danmark finns ett liknande upplägg.¹⁵

¹⁵ SOU 2018:50. Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. Slutbetänkande av den Parlamentariska public service-kommittén 2018.

Sammantaget kan alltså konstateras att public service ägs, organiseras och finansieras på olika sätt i olika länder. Och reformeringen av public service i olika länder drivs i hög grad efter vissa huvudlinjer. Samtidigt som de flesta länder framhåller public services betydelse också i framtiden, inte minst som grundläggande demokratisk infrastruktur, ser vi en utveckling på flera håll ägnad att förstärka public services särart ifråga om programinnehåll, kvalitet, oberoende, opartiskhet m.m. och tyngdpunkt på nyheter och samhällsbevakning, i ett medielandskap präglad av ökad konkurrens och mångfald.

Uppdraget: I allmänhetens tjänst – men varför?

Under de snart 100 år som skattebetalarna finansierat produktion av radio och TV, först som licensfinansierat monopol, sedan 30 år tillbaka i konkurrens med kommersiella aktörer och numera finansierat över skattsedeln, så har vissa motiv varit konstanta, såsom det grundläggande motivet att tillhandahålla en demokratisk infrastruktur för den offentliga debatten.

Andra motiv har kommit och gått, eller åtminstone växlat i styrka över tid. I starten var motivet framför allt tekniskt, att frekvenserna var begränsade och teknologin bakom radioproduktion ansågs för dyr och komplicerad för att fler aktörer än Radiotjänst skulle få plats. Sedan blev det säkerhetspolitiskt, att främmande makter inte ska kunna desinformera det svenska folket. Därefter har många olika motiv passerat revy; folkuppfostran, kulturpolitik, regionalpolitik, att skapa ett nationellt kitt och en "gemensam lägereld", allas lika möjlighet till avkoppling, språkvård, minoritetsintressen, mångfald, folkbildning, främja inhemsk kulturproduktion m.fl.

Några av dessa motiv är inte längre relevanta, antingen för att de har tillgodosetts av andra aktörer eller på andra sätt, eller för att utvecklingen har gjort dem obsoleta. Andra motiv för public service har, enligt vår mening, snarast en växande relevans i 2020-talets Sverige.

Det *demokratiska* motivet – att alla medborgare har tillgång till samhällsbevakning, inrikes och utrikes nyheter, med saklighet och opartiskhet som ambition – är ett sådant. Det saknas inte exempel på farorna med att samhället fragmentiseras i åsiktsbubblor, där inte bara åsikterna utan också nyheterna och världsbilderna är skilda och tillrättalagda.

Ett annat motiv med växande relevans är det *säkerhetspolitiska*. I kristid är SR och SVT en del av vårt totalförsvaret och nationella beredskap. Men senare års tilltagande nätattacker, påverkanskampanjer, desinformationsaktiviteter och försök till påverkan på svenska medieredaktioner, visar att informationskriget pågår även i fredstid.

Det påminner oss också om vikten av att vårt land har stabila nyhetsmedier, som skyddas av svensk lag och förser det svenska folket med saklig och självständig nyhetsförmedling för en svensk publik. Inte minst handlar det om att med egna korrespondenter vara närvarande i olika delar av världen, en uppgift som dagspressen har allt mindre resurser för att klara, men där public service därmed också får ett viktigare ansvar.

Den mångfald av internationella nyhetsmedier, såväl nättidningar som TV- och radiokanaler, som numera finns att tillgå för alla är ett stort framsteg. De ger tillgång till insikter, fördjupning och perspektiv som inte alltid erbjuds i Sverige och gör dagens generation svenskar till den bäst omvärldsorienterade någonsin. Men det är ingen fullgod ersättning för medier som uteslutande vänder sig till en svensk publik, på svenska språket och i en svensk kontext.

Vi ser även att främjandet av *svenska språket* är ett motiv som växer i relevans. Redan idag betonas i sändningstillstånden för SVT och SR ett särskilt ansvar för det svenska språket och dess ställning i samhället. Vi som bor i Sverige har alltmer fragmentiserade medievanor, där var och en gör sina egna val i strömmade tjänsters oändliga utbud. Och vi har brokiga bakgrunder, inte minst därför att en allt större del av Sveriges invånare har sina rötter i andra länder, kulturer och språkområden. Då blir tillgång till nyheter, debatt, kultur, drama osv. på svenska språket och utifrån svenska förhållanden ännu viktigare.

Även för den som är född med ett annat modersmål än svenska, blir kunskaper i svenska språket den enskilt viktigaste förutsättningen för integration i samhället. I ett läge när riskerna växer för permanent utanförskap och parallellsamhällen, där varken svenska språket eller svenska normer råder, blir därför uppdraget att göra svenska produktioner på svenska viktigare, liksom att förmedla de universella värden som kan sägas vara det svenska samhällsbyggets murbruk och det arv som har format dem. Det gäller självfallet nyhetsförmedling och samhällsbevakning, men även t.ex. dramaproduktion.

I linje med detta kommer *främjande av svenska produktioner* vara ett centralt motiv för public service även i framtiden. Public service-bolagen är idag de största finansiärerna av svensk produktion av drama, underhållning och samhällsbevakning för radio och TV. Även om de globala strömningstjänsterna i växande utsträckning också köper svensk produktion inom drama, så skulle den fristående film, tv och radioproduktionsbranschen knappast existera om inte public service fanns som köpare. En sådan utveckling vore till skada, inte bara kulturpolitiskt utan även näringspolitiskt, för att Sverige skulle förlora en bransch som omsätter omkring fem miljarder kronor och är internationellt mer framgångsrik än vad som följer av vårt lilla språkområde.

I stor utsträckning kan det sägas att public service, med sina efter svenska mått mätt starka ekonomiska resurser, inte bara är en medieaktör utan också tillhandahåller en infrastruktur för kreativa näringar och utveckling inom radio och rörliga medier. En bedömning av public services betydelse är inte komplett om inte också denna "banverksfunktion" tas med i beaktande. Men ska denna viktiga funktion för att utveckla kreativa näringar fyllas, krävs också att public servicebolagen själva aktivt främjar externa producenter och att politiken söker vägar att säkra konkurrens på lika villkor mellan extern och intern produktion, genom att exempelvis pröva en moms kompensationsmodell.

Det finns alltså enligt vår uppfattning flera motiv för en skattefinansierad public service som bestått över tiden och det finns motiv som snarast stärkts i den nya verkligheten. Samtidigt har ökat utbud av medier, uppkomsten av nya plattformar och växande konkurrens från globala aktörer och strömmade tjänster lett till en nödvändig diskussion om public services prioriteringar och roll i ett medielandskap som präglas av en helt annan mångfald och konkurrens än för 25–30 år sedan.

Traditionellt har uppfattningen varit att public service måste framförallt ha bredd i sitt utbud, från sport och lätt underhållning till nyheter, debatt och smala kulturgerer. Motiven har både handlat om rättvisa – om alla ska betala måste alla också få något tillbaka – och om "tablåtaktik" – om man inte bygger en stor publik och en vana med publikfriande genrer kommer heller ingen nås av de smalare programmen.

Båda dessa motiv är lätta att instämna i, samtidigt som utvecklingen gör dem allt svårare att nå. Exempelvis har många av de stora sportevenemangen redan av rent ekonomiska skäl lämnat public service, utan att de för den delen gått publiken förbi. Det finns skäl att tro att den utvecklingen fortsätter och att det naturligen leder till public service i högre grad får prioritera andra delar av sitt utbud.

Det har i den svenska debatten framförts public service-bolagen helt bör avhålla sig från att producera program, tjänster och format som kommersiella medier redan tillhandahåller eller producerar, om inte programbolagen kan tillföra ett mervärde genom sin produktion.¹⁶ Annorlunda uttryckt att public service ska ha en sorts komplementär roll på mediemarknaden och bara göra sådant som andra fristående medieaktörer inte gör.

Man behöver inte driva frågan till denna spets för att ändå konstatera att det övergripande mediepolitiska målet om att värna och utveckla en mångfald av medier även bör påverka hur uppdraget för public service utformas och följs upp.

¹⁶ Se exempelvis Public service-kommissionen. 2016. Framtidens public service – från analog institution till digital funktion.

Det är exempelvis, som vi ser det, rimligt att betona att programbolagen har ett särskilt ansvar för att tillhandahålla ett grundutbud av public service-karaktär. Det är rimligt att anföra att exempelvis nyheter, samhällsdebatt, kultur, drama och program för barn och unga, liksom ett utbud på minoritetsspråk och teckenspråk, är viktigare prioriteringar för public service än bred underhållning som i hög grad tillhandahålls i kommersiella medier. Det är rimligt att ange att SR och SVT inte ska missbruka sin dominerande ställning, utan snarare iaktta en hänsyn i sin verksamhet så att mångfalden på mediemarknaden som helhet inte försämras.

En sådan ansats kan också tänkas påverka inriktningen på framtida anslagsprioriteringar mellan programbolagen, där radion är till sin karaktär mer unik och kostnadseffektiv med denna public service-ambition än TV, med naturliga inriktning mot bredare underhållning.

Detta perspektiv på uppdraget leder även fram till andra viktiga slutsatser, som värdet av en väl fungerande förhandsprövning av nya och stora satsningar som görs av programbolagen.

Det finns en berättigad kritisk diskussion i fråga om den branschglidning som följt av att public service-bolagen också migrerat till nätet, och där producerar nyhetstexter som konkurrerar med, och ofta nog är en kurering av, dagspressens låsta originalmaterial. Detta är naturligtvis särskilt allvarligt i ett läge när möjligheten att ta betalt för journalistik i allt högre grad är pressens livlina.

Det är enligt vår uppfattning givet att public service-bolagen bör ha möjlighet att verka på nätet – den plattform där allmänheten i allt större utsträckning finns – om man ska kunna fullfölja uppdraget att verka i allmänhetens tjänst. Däremot är det viktigt att bolagen ålägger sig själva att stödja och inte skada dagspressens livsmöjligheter.

Det innebär att SVT och SR, såsom SR redan sagt sig ha valt som strategi, ska vara trogna sitt medium ljud respektive rörlig bild och undvika att utvecklas till nyhetsförmedlare i text. Det innebär också motsatsen till att public service-bolagen kurerar eller rewriter pressens artiklar, dvs att allt material som public service-bolagen äger rättigheterna till görs fritt för pressens användning.

Det system som public service-bolagen är underställda och som nu funnits i ett antal år, med förhandsprövning av nya tjänster, bör finnas kvar och skärpas. I sitt grundsyfte finns statsstödsregelverket, det vill säga att public service-bolagen, som till sin natur är skattefinansierade, inte med skattemedel ska kunna tränga undan annan kommersiell verksamhet genom nyetablering av tjänster. Vi menar att förhandsprövningen bör vidgas till att alla nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse som företagen vill lansera ska förhandsprövas av en av politiken oberoende

instans, exempelvis Granskningsnämnden, eller en särskilt angiven domstol, för att undanröja riskerna för osund statlig konkurrens.

Våra slutsatser:

- Public service inom radio och TV har fortsatt en viktig roll. De demokratiska, säkerhetspolitiska och språkliga motiven för PSB – framförallt nyheter, samhällsbevakning och originalproduktioner på svenska i en svensk kontext – har snarast fått ökad tyngd.
- Samtidigt bör uppdraget ”radio och TV i allmänhetens tjänst” definieras tydligare i ljuset av det övergripande mediepolitiska målet om att värna och utveckla en mångfald av medier.
- Public Service har också en viktig roll som nav i den svenska radio- och TV-produktionsbranschen, som är viktig såväl kulturpolitiskt som näringspolitiskt.
- Detta uppdrag kräver att public service-bolagen i växande utsträckning använder sig av externa produktionsresurser och att konkurrensvillkoren likställs genom ett system för momskompensation för produktionsbolagen.
- Förhandsprövningen av nya programtjänster, som idag ytterst beslutas av regeringen, bör utvidgas, skärpas och överlåtas åt en oberoende instans att genomföra för att i större utsträckning undanröja osund statlig konkurrens med den kommersiella marknaden.

En ny tillståndsprocess

Regering och riksdag styr genom ständningstillstånd. Där bestäms, genom politiska beslut, ramarna för programbolagens verksamhet, men inom dessa ramar har programbolagen full integritet att själva utforma sin verksamhet och bedriva sitt journalistiska arbete.

För att i ännu högre grad än idag förena dessa båda ambitioner vill vi se en ny budget- och beredningsprocess, där regering och riksdag fortsatt styr genom sändningstillstånden men där det också inför varje beslut om nytt sändningstillstånd åläggs programbolagen att ta fram förslag på olika prioriteringar och anslagsnivåer.

Vi ser framför oss att programbolagen inför kommande tillståndsprocesser själva bör göra en prioritering av sina olika programområden. De bör vidare få i uppgift att redovisa en framtida verksamhet i åtminstone två alternativa anslagsperspektiv – ett nollalternativ som utgår från dagens anslagsnivåer, och ett alternativ som utgår från en

reducerad anslagsnivå. Detta är ägnat att ge politiken underlag för välinformerade beslut, utan att politiken går in i själva programverksamheten.

Dessa processer kan också få vägledning av formuleringar som redan idag finns i sändningstillstånden. Där sägs t.ex. att det är särskilt viktigt att SVT och SR "slår vakt om programområden som är betydelsefulla för allmänintresset". Vidare sägs att programverksamheten ska utmärkas av "hög kvalitet". Detta är nyckelbegrepp som skulle vinna på att definieras tydligare. Samtidigt säger det sig självt att all journalistik och alla program inte kan vara public service i kvalitativ bemärkelse, bara för att det görs av SR eller SVT. En tillståndsprocess bör kort sagt inledas med en utveckling och precisering av vad "radio och TV i allmänhetens tjänst" bör ha för betydelse i ett nytt medielandskap, och prioriteringar och alternativ sedan diskuteras med den utgångspunkten.

För att underlätta regerings- och riksdagsberedning bör de olika alternativ som programbolagen tar fram också granskas av en ny internrevisionsfunktion. Denna revision ska säkra att de alternativ som förs fram är rimliga och realistiska samt att inte bolagen faller för frestelsen att säkra sina anslag genom att föreslå besparingar som de vet är politiskt omöjliga. Mönster för en sådan verksamhet kan delvis hämtas från Riksrevisionen. Internrevisorerna bör utses av förvaltningsstiftelsen men organisatoriskt hör till respektive programbolag. Detta i syfte att värna programbolagens integritet.

Om detta ska fungera bygger det på att de olika länkarna i kedjan fram till riksdagsbeslut hänger ihop tidsmässigt. Rätt turordning är att först definiera uppdraget för public service, och sedan bestämma anslagen – under alla omständigheter måste dessa båda frågor beredas i ett sammanhang. Det har brustit i tidigare tillståndsprocesser.

Det är inte minst kritiskt att bolagens redovisning av de olika anslagsalternativen kommer tidigt i processen, innan regeringen fattar beslut om direktiv till de utredningar som normalt föregår ett nytt sändningstillstånd.

Våra slutsatser:

- Som led i en ny tillståndsprocess bör programbolagen åläggas att utifrån ett tydligare definerat uppdrag för public service själva föreslå prioriteringar i programverksamheten och redovisa förslag utifrån olika anslagsnivåer som kan ligga till grund för regeringens och riksdagens beslut.
- En oberoende revisionsfunktion inom respektive programbolag ska inrättas. Revisionsfunktionen ska ansvara för breda och vetenskapligt grundande

granskningar av bolagens saklighet och opartiskhet samt ha en drivande och granskande roll i den nya tillstånds- och budgetprocessen.

Finansieringen

Som framgår av den internationella utblicken ovan använder olika länder olika modeller för att finansiera public service – licensavgifter, anslag över statsbudgeten, reklamintäkter, betallösningar och olika kombinationer av dessa. Och i takt med utvecklingen av datorer, spelkonsoler och smartphones har finansieringsmodeller som byggts på licenser kopplade till innehav av TV-apparater satts under betydande förändringstryck.

För svenskt vidkommande försökte Radiotjänst först parera utvecklingen med vikande licensintäkter genom att kräva att även ägare av datorer, surfplattor eller mobiltelefoner med internetuppkoppling skulle betala radio- och tv-avgift ("tv-licens"), förutsatt att personen inte ägde en tv. Men i en dom 2014 slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att en dator med internetuppkoppling inte är tv-mottagare, och att den som äger en dator därför inte kunde tvingas att betala tv-licens.

Det blev också startskottet för den politiska process som ledde fram till riksdagens beslut 2018 att den gamla tv-licensen skulle avskaffas och ersättas med en individuell public service-avgift som tas in via skattsedeln. Den nya ordningen gäller fr.o.m. den 1 januari 2019.

Moderaterna hade då redan under många år förordat att den gamla tv-licensen skulle avskaffas och ersättas av anslag över statsbudgeten. Även flera aktörer i mediasamhället bildade opinion för övergången till en sådan anslagsmodell¹⁷. Det är en modell som är beprövad och fungerar i flera andra länder. Genom anslag över statsbudgeten undviker man även att komplicera skattesystemet med specialdestinerade skatter, som även riskerar ge upphov till negativa marginaleffekter på individnivå.

Moderaterna drev denna linje i den public service-utredning som föregick 2019 års förändring, men fick inte gehör för sin ståndpunkt. Framför allt anfördes som motargument att en modell där anslagen belsutas över statsbudgeten skulle äventyra oberoendet för public service-företagen – det skulle bli för enkelt att sänka anslagen, eller påverka verksamheten under hot om sänkningar, om de var föremål för årliga "vanliga" budgetbeslut.

¹⁷ Se Public service-kommissionen. 2016. "Framtidens public service – från analog institution till digital funktion.

Det är en invändning som har visst fog för sig: Att medlen till public service endast kan användas till vad de är avsedda för, och att det finns mekanismer som hindrar att medlen dirigeras om till andra ändamål genom budgetpolitiska överväganden har under lång tid ansetts skydda oberoendet.

Samtidigt kan konstateras att även andra för demokratin kritiska institutioner finansieras genom anslag över statsbudgeten, såsom domstolsväsendet. Detsamma gäller stödet till dagspressen. Och, som Lagrådet konstaterade i sitt yttrande över 2018 års lagförslag, ger konstruktionen med en specialdestinerad skatt inget formellt skydd för oberoendet. Det är fråga om ett s.k. riktlinjebeslut, vilket innebär att riksdagen inte är formellt förhindrad att under en tillståndsperiod ändra beslutet om medelstilldelning. Detta även om Lagrådet också framhöll att det får förutsättas att det normala blir att beslutet om tilldelning av avgiftsmedel kommer att bestå under hela tillståndsperioden.¹⁸

Problematismen av public service-skattens tekniska utformning är fortfarande giltig, men vikten av långsiktiga spelregler gör att den frågan får anses vara avgjord för överskådlig tid. Vi menar dessutom att det är av mer kritisk betydelse att framåt prioritera en seriös diskussion om public service-uppdragets utformning, och kopplat till det få till stånd en ny tillståndsprocess där olika anslagsnivåer, och därmed också nivån på public service-skatten, kan prövas på ett transparent och väl underbyggt sätt.

Det bör vidare noteras att skatteinbetalningarna till public service inte står i direkt korrelation till riksdagens anslagsbeslut. Därför bör public service-skatten årligen balanseras så att det inte byggs upp ett för stort överskott på det så kallade rundradiokontot, vilket skulle innebära att medborgarna betalar högre skatt än nödvändigt.

Public service har stora resurser och en privilegierad ställning genom att deras intäkter är reglerade, förutsägbara och oberoende av marknadens förändringar under anslagsperioden. Att en sådan ställning innebär risker för dålig resursanvändning är lika självklart som skattebetalarnas legitima intresse av att skattemedel används effektivt. Den granskning av anslagsanvändningen som sker av granskningsnämnden är kritisk för insyn och kontroll, och bör snarast förstärkas.

Som framgår av den internationella utblicken ovan förekommer bl.a. reklamfinansiering av public service i flera länder, som regel i kombination med licens- eller skattemedel. Vi menar att sådana hybridlösningar bör avvisas för svenskt vidkommande. Public service-företagen bör helt enkelt inte ges rätt att konkurrera kommersiellt med annons- eller betalfinansieringar inom vissa tjänster, såsom play-kanaler och webb-tjänster. Detta

¹⁸ Lagrådet yttrande den 24 april 2018 om ny finansiering av public service, <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/lagradet-attachments/Ny%20finansiering%20av%20public%20service.pdf>

hänger ihop med vår uppfattning att det övergripande mediepolitiska målet bör vara en mediemarknad präglad av mångfald.

För det första skulle en sådan möjlighet för public service-bolagen riskera att förstärka drivkrafterna att söka det kommersiellt framgångsrika framför det utbud som har tydlig public service-karaktär – det skulle äventyra det egna uppdraget. För det andra skulle det riskera att ge public service-företagen en orimligt gynnad ställning gentemot andra medieaktörer såsom dagspressen och kommersiell radio och TV, om de fick tillgång till både säker offentlig finansiering och stora kommersiella möjligheter.

Public service ska stå oberoende från såväl politisk som kommersiell påverkan. En grundprincip i sändningstillstånden är därför att programföretagen inte får sända reklam och sådana sponsrade program där sponsorbudraget har tillfallit programföretagen direkt. Trots detta finns ett undantag för SVT att sponsring får förekomma vid högst 20 evenemang per år. Detta för att SVT ska kunna sända attraktiva sportevenemang som förutsätter sponsring. Att SVT får sända 20 sponsrade evenemang per år kan tyckas rimligt, men i realiteten innebär det betydligt mer. Varje evenemang kan innehålla ett större antal enskilda sändningar. Detta är i grunden ett problem. Att man i en sändning täcker över varumärken på kläder och skyltar för att i nästa mata ut uttalade sponsringsinslag riskerar att skada bolagets trovärdighet och rimmar illa med kravet om kommersiellt oberoende.

Våra slutsatser:

- Inom ramen för en ny tillståndsprocess bör olika anslagsnivåer, och därmed nivån på public service-skatten, prövas utifrån underlag som programbolagen och en ny intern revisionsfunktion inom respektive bolag tar fram.
- Public service-skatten bör årligen balanseras så att det inte byggs upp ett för stort överskott på det så kallade rundradiokontot.
- SR och SVT bör i sin verksamhet på nätet undvika att skada förutsättningarna för dagspressen. Allt material som produceras av public service-bolagen och som de äger rättigheterna till bör vara tillgängligt för pressen utan kostnad.
- Hybridlösningar som skulle innebära att SR och SVT utöver skattefinansiering även kan söka reklamintäkter och betal lösningar bör avvisas.
- Utrymmet för SVT att ta emot sponsringsintäkter i samband med bl.a. sportevenemang bör ses över och stramas upp ytterligare.

Kraftsamla runt SVT och SR

I debatten framförs ibland förslaget att, i likhet med många andra länder, slå samman de tre public service-bolagen till ett. Förhoppningen är att en sådan åtgärd medför synergi- och effektivitetsvinster, både administrativt och genom att radio-och TV, i likhet med vad som görs i t ex Norge, kan samproduceras.

Sådana synergier kan finnas. Samtidigt är radio och TV olika medier, tekniskt men också till sin karaktär, där radion har lägre produktionskostnader medan den rörliga bilden har sina stora fördelar i upplevelsen och i underhållning. Det är inte heller så att utvecklingen går mot att branscherna konvergerar. Tvärtom, med tillkomsten av poddar å ena sidan och nya format och plattformar för rörliga media å andra sidan, så utvecklas de båda medierna i sina egna riktningar.

Till detta kommer att det från såväl oberoende- som mångfaldssynpunkt har ett egenvärde med olika nyhetsredaktioner och två olika företagsledningar som inom ramen för sina uppdrag väljer sina tilltal och gör sina egna utbuds- och nyhetsvärderingar.

Vår utgångspunkt är därför att fördelarna överväger med att SR och SVT förblir skilda bolag. Däremot är UR en annan varelse, där uppdraget är att tillgodose behovet av utbildande och folkbildande innehåll i både radio och rörliga media. Vi har svårt att se att det finns övertygande principiella skäl för att detta uppdrag förutsätter ett särskilt bolag separerat från SR och SVT. Här finns rimligen synergi- och effektivitetsvinster att hämta, varför vi förordar att UR avvecklas som eget bolag och verksamheten liksom uppdraget överförs till SR och SVT.

Våra slutsatser:

- SVT och SR bör fortsatt vara skilda bolag med egna styrelser. Samarbetsmöjligheter och synergier mellan bolagen bör utnyttjas inom "back-office" och stödtjänster, men får inte leda till sammanslagning av nyhetsredaktioner.
- UR bör avvecklas som särskilt bolag och dess verksamhet och uppdrag överförs till SVT och SR.
- Sverige är fortsatt betjänt av public service inom radio och TV, och skälen handlar framförallt om vikten av nyheter, samhällsbevakning och produktioner på svenska språket i en svensk kontext.

Kravet på saklighet och opartiskhet

I ett fritt och öppet samhälle ska statsmakterna inte ställa krav eller på annat sätt påverka innehållet i fria medier. De ska inte granska och kontrollera vad som skrivs eller yttras inom de ramar som ges av våra grundlagar.

Detta gäller förstås i grund och botten även för public service-medier, samtidigt som den offentliga finansieringen och det särskilda uppdraget gör att kravbilden är annorlunda för public service jämfört med andra medier.

Tydligast blir detta i kravet på saklighet och opartiskhet, som inte bara ingår i allmänt vedertagna definitioner av public service, utan som regleras genom en uttrycklig bestämmelse i sändningstillstånden för programbolagen.

Grunden för detta finns i politiska beslut fattade i Sveriges riksdag. Riksdagen har exempelvis uttalat att "saklighet, öppenhet och opartiskhet är centrala faktorer i programföretagens dagliga arbete för att upprätthålla public services oberoende och integritet" och att granskningen av programföretagens verksamhet därför "måste garantera en rimlig balans mellan programföretagens oberoende respektive allmänhetens och det offentligas behov av insyn och kontroll."¹⁹ Riksdagen har också uttalat att "det är avgörande för programföretagen att de har ett högt förtroende hos allmänheten för att de ska kunna uppfylla sina uppdrag i allmänhetens tjänst".²⁰

Kritik om bristande opartiskhet handlar oftast om ett påstått "vänsterperspektiv" i nyhetsförmedling och program. Det finns visst forskningsstöd för att politiska vänsteruppfattningar är vanligare hos medarbetare i public servicebolagen än hos befolkningen i stort²¹. Men den relevanta frågan är inte vad journalister har för åsikter privat, utan med vilken grad av professionalitet de bedriver sitt arbete, det vill säga kvaliteten i den journalistiska produkten. Kompetenta journalister kan leverera en allsidig och opartisk journalistisk bevakning, alldeles oavsett egna sympatier eller egen bakgrund, det är själva kärnan i yrket. Att upprätthålla en hög standard i det redaktionella arbetet är en kritisk fråga för alla medier, men i synnerhet för public service mot bakgrund av sändningstillståndens särskilda krav på saklighet och opartiskhet.

Olika förtroendemätningar visar att det finns ett högt och stabilt förtroende för både SVT och SR i den svenska befolkningen i stort. Enligt SOM-institutet, som gör årliga

¹⁹ Bet. 2018/19:KrU2, s. 25; rskr. 2018/19:24. Jfr bet. 2013/14:KrU3, s. 38 f; rskr. 2013/14:60.

²⁰ Bet. 2019/20:KrU2, s. 13; rskr. 2019/20:20.

²¹ Asp, Kent. 2012. Journalistkårens partisympatier, Svenska journalister 1989-2011, Göteborg: JMG, Göteborgs universitet

Lantz, Björn. 2020 Partisypatier hos svenska journalister 2019, <https://research.chalmers.se/publications/518198>

undersökningar, var förtroendesiffran 2020 för befolkningen i stort 81 procent. Samtidigt är förtroendet något lägre än snittet hos M- och Kd-väljare, även om förtroendet har gått upp de senaste åren (för M-väljare från 73 procent 2018 till 77 procent 2020). Det som framför allt sticker ut är det påtagligt lägre förtroende som finns bland Sd-väljare (64 procent 2020).²²

Medieakademins förtroendebarmeter slog i år fast att SR har högst förtroende av alla medieföretag. Samtidigt tittade akademien för första gången på frågan om hur väljarna placerar mediernas nyhetsbevakning på en politisk höger-vänsterskala. När det gäller SVT och SR svarade en klar majoritet, 59 respektive 61 procent, "varken till höger eller vänster". 2 procent uppgav att SR och SVT ligger något eller klart till höger i sin nyhetsbevakning. 38 procent uppgav att SR och 39 procent att SVT ligger något eller klart till vänster.²³ Det betyder förstås inte att det faktiskt *är* på det sättet. Men redan om en så stor andel *upplever* saken så, är det något som rimligen bör tas på allvar, främst av programbolagen själva.

För ett par år sedan publicerade Näringslivets medieinstitut (NMI) två granskningar av granskningsnämndens beslut som rörde SR och SVT. Slutsatsen som drogs var att de ärenden där inslag fällts eller kritiserats för bristande opartiskhet hade en tydlig slagsida åt GAL-värderingar (gröna, alternativa och libertära).²⁴ Samtidigt hävdade kritiker att källmaterialet var alltför begränsat för att dra några generella slutsatser om programmen i SR och SVT.

Uppdraget att granska om innehållet i radio- och tv-program följer de föreskrifter och villkor som finns för sändningarna, samt att årligen bedöma om programföretagen har uppfyllt sina public service-uppdrag, ligger alltså hos granskningsnämnden, som är ett särskilt beslutande organ inom Myndigheten för press, radio och tv.

Förra året granskade Riksrevisionen (RRV) granskningsnämndens granskning av public service, både vad gäller prövningen av enskilda ärenden och de årliga bedömningarna av programföretagens s.k. public service-redovisningar.²⁵ RRV:s övergripande slutsats var att granskningsnämndens granskning fungerar på ett i stort sett ändamålsenligt sätt. RRV menade att den lever upp till höga krav på effektivitet och öppenhet, och bidrar till en god regelefterlevnad hos programföretagen.

²² SOM-institutet. 2021. "Förtroende för samhällets och pandemins aktörer"

²³ Medieakademien. 2021. "Förtroendebarmetern 2021. Allmänhetens förtroende för institutioner, politiska partier, massmedier & företag"

²⁴ Näringslivets medieinstitut. 2019. "Public service – en bastion för vänsterliberaler? Del I och II",

²⁵ RIR 2020:26". 2020. "För förtroendets skull – granskningsnämndens granskning av public service.

RRV bedömde att programföretagen tar granskningsnämndens beslut på stort allvar, och att besluten får bra genomslag i deras verksamhet. Vidare slog RRV fast att programföretagen lägger ned ett stort arbete varje år på att producera genomarbetade och tydliga public service-redovisningar.

Allt detta är en bra grund för framtiden. Men det hindrar inte att det finns mer att göra. RRV pekar i sin granskning på en rad nödvändiga förbättringar i granskningsnämndens verksamhet inom ramen för dagens uppdrag, bl.a. tydligare motiveringar också av friande beslut och mer aktuella praxissamlingar. Vi vill i linje med det lägga till att granskningsnämnden bör göra sina beslut och praxissamlingar tillgängliga på sin webbplats – där brister det idag. Alla åtgärder av detta slag är viktiga för att kravet på saklighet och opartiskhet ska vara enkelt att förstå och ta till sig för medborgarna, och därmed i förlängningen för förtroendet för public service.

Som RRV konstaterar bygger dagens granskning av radio- och tv-program i huvudsak på anmälningar från allmänheten. Det är ett omistligt inslag även i framtidens granskning och uppföljning av public service. Likafullt är det en brist att granskningsnämndens arbete, utöver programbolagens egna redovisningar, uteslutande tar sin utgångspunkt i initiativ från enskilda. Vi ser ett behov av att i framtiden få till stånd helhetsgranskningar som kan belysa hur bolagen i sitt samlade programutbud uppfyller ambitionen om saklighet, opartiskhet och allsidighet.

Granskningsnämndens uppdrag bör därför kompletteras med uppgiften att inhämta regelbundna helhetsgranskningar av programverksamheten, som bör göras av fristående, vetenskapligt förankrade parter, såsom fristående forskare eller akademiska institutioner. Vi ser även att en ny intern revisionsfunktion inom programbolagen skulle kunna vara beställare av sådana helhetsgranskningar. Detta som ett led i uppgiften att stödja både kvalitetsarbetet i den egna programverksamheten och, som beskrivs ovan, framtagandet av beslutsunderlag för anslagsprocessen.

Slutligen har arbetsgruppen haft i uppdrag att överväga om det bör införas mer kraftfulla sanktioner särskilt riktade mot public service för överträdelser av kravet på opartiskhet och saklighet i sändningstillståndet. Den sanktionsmöjlighet som då skulle ligga närmast till hands är någon form av straffavgift eller sanktionsavgift.

Public service är unikt med sina politiskt beslutade sändningstillstånd, kravet på saklighet och opartiskhet, skattefinansieringen och så vidare. Den närmsta relevanta jämförelsen på det privata området är den oberoende pressen. Den är till stor del underkastad det frivilliga presstiska sanktionssystemet, men är inte underkastad några hot om sanktionsavgifter (om man inte räknar den förhållandevis blygsamma "expeditionsavgiften" som följer med en fällning i MEN). Detta talar delvis emot att sanktionera opartiskhets- och saklighetskravet med hjälp av straffavgifter.

Men till bilden hör också att sedan 1996 finns i radio- och tv-lagen regler om s.k. "särskild avgift" för public service-bolagen om de bryter mot vissa villkor i sändningstillståndet. Public service-bolagen kan tvingas betalas en avgift på upp till fem miljoner kronor om de bryter mot exempelvis sändningstillståndets bestämmelser om sponsring, annonsering, produktplacering eller otillbörligt gynnande av kommersiella intressen. Frågan om påförande av sådan särskild avgift prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm på ansökan av Granskningsnämnden.

Sanktionsavgifter kopplade till sändningstillståndet är alltså i och för sig inte en främmande fågel i lagstiftningen runt public service. Det kan framstå som inkonsekvent att bestämmelserna i sändningstillståndet om opartiskhet och saklighet inte ska ges samma skärpa som andra bestämmelser. Att avgiftssanktionera opartiskhets- och saklighetskravet skulle också inskräpa betydelsen ur inte minst demokratisk synvinkel av att radion och teven "i allmänhetens tjänst" lever upp till dessa krav.

Å andra sidan är opartiskhets- och saklighetskravet av kvalitativt annat slag än vissa andra bestämmelser i sändningstillståndet. Vad som är "partiskt" eller "osakligt" är närmast per definition, en bredare och ibland politisk bedömningsfråga. En särskild avgift kopplat till opartiskhets- och saklighetskravet skulle, i likhet med den ordning för den särskild avgift som redan finns i radio- och tv-lagen, prövas av domstol.

Det kan uppfattas som känsligt att överlämna bedömningen av vad som är opartiskt och sakligt till en domstol. Granskningsnämnden är visserligen, precis som domstolarna, ett från riksdag och regering självständigt organ, och ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit domare. Men sannolikt är den prövning som Granskningsnämnden gör i frågor om opartiskhet och saklighet, på gott och ont, mer allsidig och flexibel än den prövning som en domstol skulle kunna eller våga göra. Det är t.ex. långt ifrån säkert att domstolsprövning skulle leda till fler "fällningar" för brott mot opartiskhets- och saklighetskravet.

Vår slutsats i denna del är att det finns goda skäl som talar i båda riktningar i fråga om brott mot opartiskhets- och saklighetskravet bör sanktioneras med en särskild avgift. En utredning bör ges i uppdrag att överväga om särskild avgift enligt radio- och tv-lagen även ska kunna påföras för brott mot sändningstillståndets bestämmelser om opartiskhet och saklighet.

Våra slutsatser:

- Krav på saklighet, öppenhet och opartiskhet ska vara en hörnsten även i framtidens sändningstillstånd, och det ska vara centrala faktorer i programföretagens dagliga arbete för att upprätthålla public services oberoende och integritet samt medborgarnas förtroende för public service.

- De granskningar som görs av granskningsnämnden måste garantera en rimlig balans mellan programföretagens oberoende respektive allmänhetens och det offentliga legitima behov av insyn och kontroll.
- Granskningsnämndens granskning av anmälda program bör kompletteras med helhetsgranskningar som bör göras av politiskt fristående och vetenskapligt förankrade aktörer, och beställas av granskningsnämnden och/eller en ny intern revisionsfunktion inom programbolagen.
- Frågan om public service ska kunna åläggas sanktionsavgifter för överträdelser av kravet på opartiskhet och saklighet i sändningstillståndet bör utredas.

Kommersiella medier under omvandling

Framtiden för privat radio och TV

När radio-och TV monopolet avskaffades hyste många, inte minst moderater som slagits för fri radio-och TV under decennier, förhoppningar om att ökad mångfald skulle bli resultatet.

Inom radion, där teknik och kostnader är ett mindre hinder, skulle publiken få en mångfald av stationer med olika inriktning och innehåll att välja mellan. Inom TV, där kostnaderna är högre och den svenska marknaden är jämförelsevis liten, skulle tillkomsten av ett alternativ i form av ett "privat public servicebolag" som kom att bli TV 4, med annan finansiering och ägande än SVT, borga för fler perspektiv. Och med must-carry principen säkrades också kostnadsfri distribution till alla hushåll.

Förhoppningarna har till dels infriats. Alla hushåll har idag tillgång till fler TV-kanaler och radiostationer än någonsin. Samtidigt har tekniska förutsättningar, branschkonvergens och förändrad affärslogik förändrat landskapet och förutsättningarna.

Den kommersiella radion har inneburit möjlighet att välja mellan olika epoker av populärmusik snarare än en mångfald av åsikter, perspektiv och program. Försöken att starta "alternativa P1" stupade tidigt på höga kostnader och liten publik.

Skälen till detta är flera. Den privata radiobranschen har blivit alltmer finansiellt pressad, till följd av den samlade effekten av höga avgifter för sändningstillstånd och kostnader för sändningsinfrastruktur, krympande annonsmarknader och tillkomsten av Spotify och andra strömmade tjänster för tal och musik. Idag är existensen av radio förutom SR i hela landet hotad, eftersom stationerna inte klarar att i längden finansiera sin sändningsinfrastruktur utanför de stora befolkningsområdena.

Det senaste tillståndsbeslutet för att sända kommersiell analog radio visar på svårigheter att uppnå mångfald med dagens ordning. Sedan 2017 finns tre nationella och 35 regionala eller lokala tillstånd i 21 sändningsområden. Tillstånden gäller till och med den 31 juli 2026. När det gäller kommersiell digital radio har totalt 21 nationella respektive fyra regionala eller lokala tillstånd beviljats. Totalt betalades ca 1,3 miljarder kronor för tillstånden, som innehas i huvudsak av två större aktörer på marknaden. Staten varken kan eller ska ändra på de strukturella och teknologiska förändringar som gör att den "trådbundna" radion får det tuffare. Däremot är det rimligt att staten inte ytterligare förstärker den utvecklingen. En rikstäckande infrastruktur för radio bör vara ett nationellt och statligt ansvar, oavsett om den nyttjas av SR eller kommersiella aktörer. Radiobranschen bör ges så tydliga och långsiktiga villkor som möjligt. Det finns dessutom anledning att se över de krav som uppställs för att få ett tillstånd att sända

kommersiell radio. Idag ges exempelvis endast programföretag som har finansiella och tekniska muskler att sända under hela tillståndsperioden – dvs. 8 år – tillstånd. Vidare uppställs relativt omfattande krav på hur stor del av befolkningen som ska nås.

Ett ökat statligt ansvar och en lägre ribba för få ett tillstånd skulle medföra att den kommersiella radion får ett större andrum att utveckla nya former och affärsmodeller, utan att överge delar av landet.

Driften av kommersiell radio bör också underlättas på andra sätt. Kommersiell radio kan idag, som angetts, vara av två olika typer: analog respektive digital radio. För att bedriva dessa sändningar behövs tillstånd från Myndigheten för press, radio och tv (MPRT). Idag skiljer sig dock tillståndsgivningen mellan analoga och digitala sändningar. Tillstånden för digital kommersiell radio löper ut 2022 medan tillstånden för analog kommersiell radio löper ut 2026. För att radioföretagen ska få bättre förutsättningar att utveckla sin verksamhet bör tillståndsperioderna för analog och digital kommersiell radio synkroniseras. MPRT har lagt fram ett sådant förslag till regeringen som bör genomföras.²⁶

Den svenska TV-marknaden domineras idag av fyra större aktörer: Sveriges Television (SVT1, SVT2, SVT24, Barnkanalen, Kunskapskanalen), Nordic Entertainment Group (TV3, TV6, TV8, TV10), TV4-gruppen (TV4, Sjuan, TV12) och Discovery Networks Sweden (Kanal 5, Kanal 9, Kanal 11). Parallellt med att den genomsnittliga tittartiden saktar går ned för vanligt TV ökar tittartiden för webb-TV (onlinevideo).²⁷ Utvecklingen bekräftas av att tv-kanalernas olika playtjänster (exempelvis SVT Play och TV4 Play) sedan 2019 gått om det traditionella tv-tittandet bland internetanvändarna 16+ år.²⁸ Tittandet på strömmande videotjänster har också ökat väsentligt under senare år. Utvecklingen skapar naturligtvis nya utmaningar på TV-marknaden som framförallt aktörerna själva behöver möta för att kunna överleva.

Vi ser flera goda exempel på teknikutveckling och nya tjänster som drivs av konsumenternas efterfrågan på moderna digitala lösningar – vilket i grunden är mycket positivt. I en tid då den tekniska utvecklingen går snabbt och nya affärsmodeller behöver tas fram är det extra viktigt att branschens spelregler är förutsebara och långsiktiga. Regeringen har därvid ett stort ansvar för att lagstiftning och övriga regelverk på området är teknikneutrala och inte i övrigt sätter hinder i vägen för den snabba utvecklingen.

²⁶ Se Myndigheten för press, radio och tv:s rapport Synkronisering av tillståndsperioderna för analog och digital kommersiell radio. 2021.

²⁷ Se Mediamätning i Skandinavien MMS Aktiebolag årsrapport för 2020.

²⁸ Internetstiftelsen. 2020. Svenskarna och internet 2020, En årlig studie av svenska folkets internetvanor

TV4 har allt sedan starten 1990, och efter att få tillstånd att börja sända över marknätet 1992, haft en särställning inom Tv-branschen i Sverige. Idén med att TV4 skulle få rollen som ett "alternativt public servicebolag" har dock förfelats genom att TV4 förvärvats av Telia och därmed får staten som huvudägare. Det är olyckligt att den enda TV programverksamheten med produktion och nyhetsförmedling på svenska vid sidan om public service är statlig.

Eftersom Telia ändå valt att göra förvärvet och ta steget mot att äga innehållsproduktion, med statens ägarrepresentanters medverkan, blir slutsatsen att statens ägande i Telia måste avvecklas. Om detta förutsätter att Telia av säkerhetspolitiska skäl måste delas i innan privatiseringen, så måste det ske utan dröjsmål.

Telias förvärv är ett utslag av en branschkonvergens mellan distribution av TV och innehåll. Idén bakom den integrationen är att skapa konkurrensfördelar genom egna ekosystem av innehåll, där det egna nätets kunder kan hållas kvar genom innehållstjänster. Tvister mellan Telia och andra nätdistributörer har redan visat att detta medför hot mot konkurrens och valfrihet. Det innebär också att den andra delen av idén med TV 4 – att den genom must carry principen skulle vara tillgänglig för alla – riskerar att falla.

Våra slutsatser:

- Staten bör ta över kostnaden för infrastruktur för marksänd radio över hela landet.
- Kraven för att sända kommersiell radio bör ses över inför nästa tillståndperiod.
- Tillståndsperioderna för analog och digital kommersiell radio bör synkroniseras.
- Framtidens kommersiella radio och TV behöver förutsebara och långsiktiga spelregler och en teknikneutral lagstiftning.
- Ett statligt ägande av TV 4 är oacceptabelt. Staten bör snarast avveckla sitt ägande av Telia.

En dagspress under press

Dagspressen har varit en krisbransch ända sedan 1950-talet. I decennier har det också funnits ett statligt presstöd. Branschens struktur är sådan att en stor del av kostnaderna – för exempelvis redaktion och distribution – är fasta och relativt oberoende av upplaga och spridning, medan intäkterna i form av annonser och prenumerationer är rörliga.

Det gjorde att presstödet i begynnelsen var inriktat på att främja mångfalden genom att stödja andra-tidningarna i områden där det fanns en lönsam och ledande dominant som tog merparten av annonskakan. De pressade andra-tidningarna är idag i stor utsträckning borta, och nu handlar mediestödet i sina olika former snarare om att rädda den dagspress som fortfarande finns kvar och som i stort sett finns konsoliderad i ett halvdussin mediehus. 60 år av presstöd har sannolikt fördröjt utslagningen av tidningar, men på inget sätt stoppat den. I längden kan inga offentliga stöd förhindra en utveckling som drivs av förändringar i teknologi och konsumentbeteende.

Samtidigt blir utmaningarna för dagspressen allt fler och större.

Antalet hushåll som håller sig med papperstidning sjunker trendmässigt, vilket gör att kostnaderna för distribution och redaktion ska bäras av färre. Annonsintäkterna sjunker också, inte minst till följd av att en allt större del av annonsinvesteringar går till sökmotorer och sociala medier.

Annonsernas andel av tidningarnas intäkter har nu sjunkit till omkring 30 procent²⁹ och förväntas ytterligare halveras under de närmaste åren. Samtidigt måste pressen investera i digitala plattformar och hitta modeller för att ta betalt för sitt innehåll. Även detta är en utmaning i ett läge när nyheter blivit en gratisvara och utgifterna för strömmade film- och musiktjänster, spel och digital underhållning tar en allt större del av hushållens mediabudget.

Dagspressen genomgår med andra ord en dubbel transformation samtidigt. Dels transformationen från print till digitalt och dels från annonsfinansiering till läsarfinansiering.

Om dagspressen lyckas att återuppfinna sig själv i denna nya verklighet, så kommer den att ha gått från att vara en bransch som producerar text och bild på papper och där huvudintäkten kommer från annonsörer vilka vill nå tidningens läsekrets, till en som producerar innehåll i huvudsak på en digital plattform och där merparten av intäkterna kommer från läsarna.

Den förändringen är betydligt mer genomgripande än bara en digitalisering, eftersom det också betyder en annan affärslogik. Det viktigaste kapitalet går från att vara en läsekrets tillräckligt stor och attraktiv för att locka annonsörer till att vara ett redaktionellt material tillräckligt unikt och attraktivt för att vara värt att betala för. Innovativa tidningshus har också visat prov på hur nya möjligheter kan utvecklas ur tidningsdistribution och kännedom om läsarnas digitala beteende.

²⁹ Tidningsutgivarna. Annonsbarometern. <https://tu.se/mediefakta/annonsbarometern/>

Om förvandlingen inte lyckas, kommer vi mycket snart bara ha en spillra av dagspress kvar och den som finns kvar, kommer att ha lägre kvalitet än förr, med mindre redaktioner och mindre av unikt och egenproducerat redaktionellt material.

Den politiska frågan kring dagspressens dramatiska utmaningar är huruvida det finns tillräckliga skäl för att skattebetalarna ska fortsätta stödja dagspressen med ett mediestöd? Svaret på den frågan följer i sin tur av svaret på två följdfrågor:

För det första, fyller dagspressen en roll för samhället tillräckligt stor och viktig för att motivera att skattebetalarnas pengar ska spenderas?

Dagspressen är fortfarande den viktigaste arenan för det offentliga samtalet och granskningen av samhället och maktutövningen, nationellt och än mer så lokalt. På kommunal nivå står dagspressen, där den finns, ofta för den enda från kommunen fristående, organiserade lokala nyhetsförmedlingen.

Dagspressen kan förmedla djup, sammanhang och översikt som inget annat medium fullt kan ersätta. Även om titlarna och ägarna blir färre och redaktionerna mindre så erbjuder den fortfarande en större mångfald av perspektiv och åsikter än andra medier. Pressen är dessutom, till skillnad från algoritmstyrda sociala medier, en öppen och mer transparent arena, där alla kan få del av samma information och samma budskap vid samma tidpunkt.

Alla dessa dagspressens egenskaper är fundamentala för det öppna samhället och en väl fungerande demokrati. Även om förändringarna går snabbt i medievärlden så går det inte idag att se något annat medium eller någon annan struktur som fullgott kan ersätta dagspressen i dessa avseenden.

Men att dagspressen fyller en viktig funktion för samhället i stort räcker inte, den måste också göra det för sin publik. Det hjälper inte att politikerna tycker det är viktigt med tidningar om inte läsarna gör det.

Därför måste, för det andra, det också finnas ett rimligt hopp om att den roll dagspressen spelar även av dess kunder och läsare upplevs som tillräckligt angelägen för att de ska vara beredda att betala vad det kostar. Annars kommer pressen att ha spelat ut sin roll och förtvina, alldeles oavsett vilka mediestöd som finns.

Även om lönsamheten är pressad och utmaningarna är stora, så finns det också positiva tecken på att transformationen kan lyckas och att det är möjligt att producera dagspressjournalistik med lönsamhet. Flera tidningshus har visat exempel på att det går att utveckla digitala produkter av hög kvalitet, att ta betalt för redaktionellt material, sälja digitala prenumerationer och att utveckla sin affärsmodell.

Vår slutsats blir därför att det finns hopp om en framtid för en finansiellt självständig dagspress. Men omställningen till nya förutsättningar och utvecklingen av nya affärsmodeller är dyr och svår. Och eftersom dagspressen fortsatt har så stor betydelse för demokratin och det öppna samhällets funktion, så är ett mediestöd under tiden motiverat, på en nivå som sannolikt är högre än idag.

De statliga och parlamentariska utredningar som hanterat mediestödsfrågor under 2000-talet har i många stycken väl beskrivit dagspressens nya omvärldsvillkor. Men de har inte levererat sådana genomgripande reformer av mediestödet som de nya förutsättningarna motiverar.³⁰ De förändringar som har gjorts har i princip legat inom de ramar som har gällt sedan 1970-talet. Men nu måste det handla om en rejäl reform, som är anpassad till dagens och framtidens samhälle och mediesituation.

Att utforma ett mediestöd som stödjer rätt saker på rätt sätt är dock en grannliga uppgift. Ett mediestöd har, i likhet med alla offentliga bidrag, den effekten att det styr beteenden mot bidragsmaximering.

Målet måste därför vara att ett mediestöd ska vara stöd för omställning och inte leda till en konserverade bidragsförsörjning av något kunderna inte längre vill betala för. Ett mediestöd ska inte incentivera bidragsanpassning framför strukturförändring, stillastående framför innovation eller kommersiella misslyckanden framför framgång. Och inte minst, ska det stödja de kommersiella förutsättningarna, men inte styra redaktionella och publicistiska inriktningar.

Mediestödet i dess olika utformningar sedan det infördes, saknar inte dåliga exempel i dessa avseenden; tidningar som har lagt kraft på att se till att utgivningsort, titlar, och artikellängd maximerar bidrag, snarare än utveckla en mer bärkraftig produkt.

Ett annat slags dåligt exempel mediestödets historia har satts av regeringen i det särskilda och tillfälliga stöd till dagspressen som införts under coronakrisen, där ett särskilt "etikkrav" införts som grund för stöd. Detta innebär att utöver de spelregler som lagen föreskriver och den självreglering som mediebranschen utövar genom etiska regler och medieombudsmannen, ska det finnas en statlig etisk överprövning. Det i sin tur innebär att staten tar sig en rätt att styra över det tryckta ordet utöver vad som regleras i lag och därmed har en röd linje i statsmaktens relation till medierna överträtts.

I det ordinarie mediestödet på sammanlagt drygt 700 Mkr ingår distributionsstödet till stöd för samdistribution av papperstidningar, innovations- och utvecklingsstödet till

³⁰ Se bl.a. SOU 2013:66. Översyn av det statliga stödet till dagspressen. Slutbetänkande av presstödskommittén och SOU 2016:80 En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar.

investeringar i digital transformation och det s k vita-fläckar stödet till lokalredaktioner i tidningslösa orter. Alla dessa har rimliga motiv och relativt små negativa sidoeffekter.

Däremot kan PostNords³¹ ambition att reducera postutdelningen innebära ett hot mot pressens möjligheter till distribution. För att säkra tidningsdistributionen bör därför, om PostNord överger femdagarsutdelningen, en särskild upphandling av postdistribution av dagspressen göras av staten, likt den modell som med gott resultat har införts i Norge.

Den stora delen av mediestödet utgörs dock av driftsstödet till ett 70-tal tidningar. Det stödet är i sin nuvarande utformning svåröverskådligt, främjar inte direkt omställningsarbetet.

Driftsstödet bör därför göras om så att det är teknikneutralt och primärt premierar det som är dagspressens viktiga bidrag – journalistisk originalproduktion. Det innebär att stödet ska förutsätta en viss storlek och spridning, men därutöver bör baseras på lönekostnaden för redaktionell personal. I princip bör detta innebära att motsvarande arbetsgivaravgifterna för redaktionell personal återförs till tidningarna.

Nivån på driftstödet bör också höjas, samtidigt som det binds i en flerårsperiod för att därefter prövas. Detta för att skapa bättre planeringsförutsättningar samtidigt som det är en markering av att syftet inte är att statligt stöd till dagspressen ska vara för evigt. Vi förordar också att momsens på nyhetsmedier bör avskaffas.

Våra slutsatser:

- Dagspressens existens är akut hotad, men dess existens är fortsatt viktig för ett öppet samhälle och en vital demokrati.
- Ett offentligt stödsystem till dagspressen är därför nödvändigt, och det kommer att behövas på en högre samlad nivå än idag.
- Distributionsstödet, innovationsstödet och vita-fläckar stödet är relativt väl fungerande med små snedvridande effekter. Däremot bör driftsstödet göras om för att bli enklare och i mindre utsträckning motverka digital transformation och bidragsmanipulation.
- 5-dagars postdistribution av tidningar bör säkras där pressen inte har egen distribution. Om PostNord ges rätt att överge 5-dagarsdistribution bör en särskild upphandling genomföras av staten.

³¹ Post- och telestyrelsen. 2020. Svensk postmarknad 2020.
<https://www.pts.se/sv/dokument/rapporter/post/2020/svensk-postmarknad-2020---pts-er-202010/>

- Momsen på tidningar bör avskaffas.
- Staten bör inte ställa "etiska" eller andra krav på den redaktionella produkten än de som följer av lagar eller som ställs av branschens självreglering. Det etiska kravet i coronastödet till dagspressen måste förbli ett engångsmisstag.
- Den nuvarande insamlingen av returpapper genom kommunernas försorg fungerar väl. Dagspressen bör inte åläggas ett större ansvar för returpappershanteringen.

Värna det pressetiska systemet

Det pressetiska systemet består av Allmänhetens Medieombudsman (MO) och Mediernas Etiknämnd (MEN). Dessa instanser ersatte den 1 januari 2020 Allmänhetens Pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON).

Därutöver har granskningsnämnden för radio och TV en särskild roll i fråga om public service. Frågor om granskningsnämnden behandlas ovan under avsnittet om saklighet och opartiskhet inom public service.

Systemet med MO och MEN bygger på en sammanslutning på avtalsrättslig grund mellan bl.a. de stora tidningshusen och public service-bolagen. Systemet är alltså helt frivilligt, och det förekommer media som har valt att stå utanför systemet (främst inom det segment som kallas "alternativa media").

Systemet fungerar på det sättet att MO granskar inkomna anmälningar om brott mot pressetiken. Om MO finner att en överträdelse har skett överlämnas ärendet till MEN som fattar beslut i frågan. Ordförande i MEN är en jurist. De sanktioner som kan "dömas ut" är att det fällda mediet måste publicera en upplysning om fällningen. Det fällda mediet måste också betala en "expeditionsavgift", som för närvarande varierar mellan 13 000 kr och 32 000 kr. Expeditionsavgiften ska inte i första hand ses som en straffavgift, utan avgiften är kopplade till finansieringen av det pressetiska systemet.

Man kan, inom ramen för en bred översyn av mediepolitiken, fråga sig om detta system bör ersättas av ett statligt system eller annars genom lagstiftning göras obligatoriskt.

Vi anser inte att det finns behov av en sådan reform. Vi anser att det rent principiellt är positivt att staten håller armlängds avstånd från de pressetiska frågorna och överlåter dem åt branschens självreglering. Det finns också skäl att påminna om att det pressetiska systemet behandlar just etiska frågor, som ofta blir avhängigt bedömningar av vad som är god sed i branschen. Det kan röra sådana saker som namnpubliceringar eller replikrätt. Det kan framstå som främmande att reglera denna typ av etiska avvägningar i lagtext.

Journalistiska publiceringar sker för övrigt inte heller idag i ett rättsligt vakuum. Bottenplattan i pressetiken kan sägas vara lagens bestämmelser om förtal och förolämpning (som vi på annan plats i denna rapport föreslår ska skärpas i vissa avseenden). Brottsbalken gäller även för tidningar och etermedia, låt vara att det finns särskilda regler om ansvar och rättegång i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Dessutom verkar det pressetiska systemet i huvudsak ha fungerat väl.

Allt sammantaget saknas det alltså anledning att överväga att gripa in i systemet genom lagstiftning.

Våra slutsatser:

- Det branschstyrda pressetiska systemet (MO/MEN) bör värnas.

./.

Referenser

- Europeiska kommissionen. 2020. Vilka är de viktigaste målen för lagen om digitala tjänster? https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_sv
- Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. 2021. Demokratirådets rapport 2021. Polarisering i Sverige.
- Journalistförbundet. 2019. Hat och hot mot journalister. <https://www.sjf.se/yrkesfragor/yttrandefrihet/hot-och-hat-mot-journalister>
- FOI. 2015. Analys och detektion av vilseledning och påverkansoperationer i sociala medier.
- FOI. 2018. Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning.
- Moderaternas handlingsplan för att möta hybridhot. 2021. <https://moderaterna.se/sites/default/files/2021-01/Handlingsplan%20mot%20hybridhot.pdf>
- Bardoel, Johannes and d'Haenens, Leen. 2008. Reinventing public service broadcasting in Europe: Prospects, promises and problems. *Media Culture & Society*. 30 (3): 337-356
- House of Commons. 2020. Debate. Public service broadcasting and the licence fee settlement. <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-11-10/debates/20111061000009/PublicServiceBroadcastingAndTheLicenceFeeSettlement>
- SOU 2020:45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Betänkande av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté.
- BBC. 2020. Tim Davie's introductory speech as BBC Director-General. <https://www.bbc.co.uk/mediacentre/speeches/2020/tim-davie-intro-speech>
- BBC. 2021. TV licence fee decriminalisation decision shelved. <https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-55754914>
- Kulturministeriet. 2019. Mediaaftale for 2019-2023. https://kum.dk/fileadmin/_kum/2_Kulturomraader/Medier/mediaaftaler/2019-2023/Mediaaftale_2019-2023.pdf
- Kulturministeriet. 2021. TV2 kommer ikke til salg under denne regering. <https://kum.dk/aktuelt/nyheder/nye-medlemmer-til-tv-2s-bestyrelse>
- Kulturministeriet. 2020. Regeringen vil skabe ro om DR's økonomi. <https://kum.dk/aktuelt/nyheder/regeringen-vil-skabe-ro-om-drs-oekonomi>
- SOU 2018:50. Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. Slutbetänkande av den Parlamentariska public service-kommittén 2018.
- Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. 2021. Demokratirådets rapport 2021. Polarisering i Sverige.
- Public service-kommissionen. 2016. Framtidens public service – från analog institution till digital funktion.
- Lagrådet yttrande den 24 april 2018 om ny finansiering av public service, <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/lagradet-attachments/Ny%20finansiering%20av%20public%20service.pdf>
- Bet. 2018/19:KrU2, s. 25; rskr. 2018/19:24.
- Bet. 2013/14:KrU3, s. 38 f; rskr. 2013/14:60.
- Bet. 2019/20:KrU2, s. 13; rskr. 2019/20:20.
- Asp, Kent. 2012. Journalistkårens partisympatier, Svenska journalister 1989-2011, Göteborg: JMG, Göteborgs universitet

Lantz, Björn. 2020. Partisimpatier hos svenska journalister 2019, <https://research.chalmers.se/publications/518198>

SOM-institutet. 2021. "Förtroende för samhällets och pandemins aktörer"

Medieakademien. 2021. "Förtroendebarmetern 2021. Allmänhetens förtroende för institutioner, politiska partier, massmedier & företag"

Näringslivets medieinstitut. 2019. "Public service – en bastion för vänsterliberaler? Del I och II",

RIR 2020:26". 2020. "För förtroendets skull – granskningsnämndens granskning av public service.

Myndigheten för press, radio och tv:s rapport Synkronisering av tillståndperioderna för analog och digital kommersiell radio. 2021.

Mediamätning i Skandinavien MMS Aktiebolag årsrapport för 2020.

Internetstiftelsen. 2020. Svenskarna och internet 2020, En årlig studie av svenska folkets internetvanor

Tidningsutgivarna. Annonsbarometern. <https://tu.se/mediefakta/annonsbarometern/>

SOU 2013:66. Översyn av det statliga stödet till dagspressen. Slutbetänkande av presstödskommittén

SOU 2016:80 En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar.

Post- och telestyrelsen. 2020. Svensk postmarknad 2020. <https://www.pts.se/sv/dokument/rapporter/post/2020/svensk-postmarknad-2020---pts-er-202010/>

