



## INSTITUTIONEN FÖR JOURNALISTIK, MEDIER OCH KOMMUNIKATION (JMG) OCH NORDICOM

### Yttrande

2024-09-12

Institutionen för journalistik,  
medier och kommunikation (JMG)  
och Nordicom  
GU 2024/1817

### Mottagare

Kulturdepartementet  
ku.remissvar@regeringskansliet.se  
Ku2024/00602

## Remiss avseende ”Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider” (SOU 2024:34)

Göteborgs universitet (”universitetet”) har beretts möjlighet att yttra sig över ovan rubricerade betänkande av 2023 års parlamentariska public service-kommitté (”kommittén”). Det har uppdragits åt Institutionen för journalistik, medier och kommunikation (JMG) att tillsammans med Nordicom utforma universitetets yttrande. Mot denna bakgrund önskar Göteborgs universitet framföra följande synpunkter.

### Allmänna utgångspunkter för yttrandet

Public service är en samhällsinstitution under stark press – kanske starkare än någonsin tidigare. Globala trender som digitalisering och artificiell intelligens, globalisering och kommersialisering ställer public service-företagen i Sverige och i andra länder inför stora utmaningar. Digitaliseringen och den ökade betydelsen av digitala, sociala och politiskt-alternativa medier har lett till en ökad spridning av falsk och missvisande information, vilket riskerar att bidra till ökad politisk polarisering och till en ökad politisering och polarisering när det gäller hur verkligheten uppfattas. Parallella och samspelande samhällstrender i form av demokratisk tillbakagång, ökad populism, en ökad fragmentering av medieanvändningen och ökade sociala klyftor har placerat public service-idén och dess institutioner i skottgluggen för omfattande kritik som sprids via sociala medier och politisk-alternativa medier. Initiativen i vår omvärld att ekonomiskt nedmontera eller på politisk väg kringskära de nationella public service-företagens möjligheter att i allmänhetens tjänst verka på ett effektivt och oberoende sätt blir allt fler.

Public services roll i det demokratiska systemet är ett stort och växande forskningsområde. Studier från både Sverige och andra länder har på ett tydligt sätt visat förtjänsterna med ett starkt public service på en rad för samhället relevanta områden. Det gäller inte minst här i

Norden, vilket framkommer av en aktuell kunskapsöversikt (Bjerling, red., 2022). Det faktum att de nordiska länderna år efter år toppar listor över demokratiska kvalitetsparametrar som press- och yttrandefrihet, människors nyhetskonsumtion och medborgarnas kunskaper om aktuella samhällsfrågor har i den internationella forskningslitteraturen kommit att tillskrivas *kombinationen* av ett starkt public service och en livskraftig privat mediemarknad. I ett komparativt perspektiv har denna "nordiska blandmodell" visat sig överlägsen andra mer renodlade system.

Samtidigt vet vi att samhällsutvecklingen också utmanar gamla sanningar. Mediemarknaden genomgår just nu en omvälvande förändring till följd av den accelererande medietekniska utvecklingen. Kommersiellt finansierade medieföretag befinner sig i en konkurrenssituation som är gränslös och slåss mot konkurrenter som verkar på en global marknad, bortom de nationella lagstiftarnas kontroll.

I en sådan situation faller det sig naturligt att rikta uppmärksamheten på de politiska redskap som alljämt står till ett lands förfogande när det gäller möjligheterna att slå vakt om de inhemska medieföretagens förutsättningar att verka nationellt såväl som lokalt. Hit hör bland annat public service. Att montera ner public service som ett lokalt svar på globala krafter är enligt universitetets mening därför helt fel väg att gå. Frånvaron av public service innebär inte nödvändigtvis räddningen för den kommersiella mediebranschen i ett land. Det visar inte minst utvecklingen i länder som antingen saknar public service eller där public service är en marginell företeelse, som exempelvis USA. Den internationella forskningen ger också för att handen att det är i länder med ett välutbyggt public service-system som den privata dagspressen har haft störst framgångar med att locka till sig digitala prenumeranter. Hit räknas inte minst Sverige. Mycket tyder på att det är just i *växelverkan* mellan en stark public service-sektor och en livskraftig privat mediemarknad som nyckeln till en hållbar nationell mediemarknad står att finna också framöver.

Detsamma gäller ur ett demokratiskt perspektiv, där svensk och internationell forskning visar inte bara att public service bidrar mer till att informera människor om politik och samhälle än kommersiella etermedier, utan också att en stark public service-sektor bidrar till att även privata etermedier har ett mer informerande innehåll. Inte minst i tider präglade av alltmer fragmenterad medieanvändning och ett växande utbud av falsk och missvisande information är det centralt att det finns medier som kan nå ut brett med ett högkvalitativt och informativt utbud, och där spelar public service en helt central roll som inte kan bäras av kommersiella medier.

I digitaliseringens kölvatten har det utkristalliserat sig två alltmer renodlade finansieringsmodeller på den kommersiella mediemarknaden. Den ena bygger på reklamfinansiering, där medieinnehållet görs fritt tillgängligt för användarna i utbyte mot personliga data om användarna. I den här modellen dominerar Meta (Facebook) och Alphabet (Google) på den globala marknaden, alltmedan nationella och lokala aktörer (med några få undantag) får det allt svårare att finansiera sin verksamhet. Det gäller inte minst lokalpressen. Den andra modellen bygger på att användarna betalar för innehållet. Medieföretagen blir här allt bättre på att utforma sitt innehåll och sina tjänster utifrån användarnas betalningsvilja. Arbetet med att identifiera betalningsvilliga grupper och anpassa sitt innehåll efter deras önskemål och behov står idag i centrum för många privata medieföretags strategiska arbete.

Även inom den här modellen ökar användandet av personliga användardata i utformandet av de tjänster och produkter som saluförs på marknaden.

Utvecklingen under de senare åren visar att den svenska dagspressen valt att rikta alltmer fokus på den senare modellen. Nästan samtliga prenumererade svenska dagstidningar tillämpar idag någon form av betalningsmodell för sitt digitala innehåll, och digitala prenumerationer blir successivt allt viktigare medan prenumerationerna av papperstidningarna minskar. Givet utvecklingen på annonsmarknaden, i vilken Alphabet och Meta lägger under sig en allt större del av reklaminvesteringarna, framstår en ökad satsning på (digitala) användarintäkter som den mest framkomliga vägen för svenska tidningsföretag när det gäller att finansiera sin publicistiska verksamhet.

Även om de här diskuterade modellerna har helt skilda intäktskällor utgår de från samma grundläggande premisser: nämligen den kommersiella potentialen hos varje enskild användare. I det förra fallet handlar det om användarens värde i relation till annonsmarknaden, i det andra om användarens vilja och förmåga att själv betala för det innehåll som marknaden erbjuder. Dagens digitala teknik ger medieföretagen tidigare oanade möjligheter att med hjälp av på digital väg insamlade användardata utforma sina tjänster. Såväl annonser som medieinnehåll kan på ett allt mer sofistikerat sätt skräddarsys utifrån vilka deras användare är, vad de gör och vilka (ekonomiska) resurser de förfogar över.

Ur ett samhällsperspektiv har den här utvecklingen – som endast kan antas accelerera i takt med att konkurrensen om annonsörer och användare ökar – en rad problematiska baksidor. En sådan baksida är integritetsfrågan; båda modellerna bygger på ett omfattande insamlade av personliga data för kommersiella syften. Det här är en utveckling som det för den enskilde individen är i princip omöjligt att freda sig från. En annan är frågan om möjligheterna också för kommersiellt "mindre intressanta" individer och grupper att tillskansa sig den grundläggande samhällsinformation som krävs för att kunna fungera som medborgare och delta i de demokratiska processerna.

I och med införandet av betalväggar på nätet höjs tröskeln för medborgarna att ta del av det innehåll som medieföretaget i fråga erbjuder. Människor som saknar viljan eller de ekonomiska möjligheterna att prenumerera på en kommersiell nyhetstjänst är därmed hänvisade till de rent annonsfinansierade alternativen som marknaden erbjuder. I många fall innebär detta sociala medier.

Även om forskningen ännu inte helt hunnit klarlägga konsekvenserna av denna nya digitala medieekonomi, är det mycket som pekar på att faktorer som inkomstnivå, utbildningsnivå, uppväxtland, politiskt intresse och social klasstillhörighet kommer att ha en viktig inverkan på i vilken utsträckning svenskar kommer att ta del av medieinnehåll som är placerat bakom den privata mediesektorns betalväggar. Ur ett samhällsperspektiv är det ett oroväckande scenario. Det riskerar att leda till att vi får ett samhälle med ökade informations- och kunskapsklyftor som utgår från människors socioekonomiska ställning. Det riskerar också att skapa en växande obalans mellan tillgängligheten till kvalificerad och informativ journalistik och lågkvalitativ eller falsk och missvisande information som sprids av ekonomiska eller politiska skäl.

Public service är det viktigaste korrektivet i den mediepolitiska verktygslådan för att stävja en sådan utveckling. Det finns därför skäl att hävda att public service aldrig har varit viktigare än vad det är idag, samtidigt som svårigheterna att utforma en effektiv och för medborgarna attraktiv public service-modell, utan otillbörlig negativ påverkan på en nationell kommersiell mediesektor som står under stark press – inte minst lokalt – är större än någonsin. Arbetet med att ta fram en ny och för framtiden hållbar modell för svensk public service framstår härvidlag som den kanske mest kritiska mediepolitiska frågan just nu.

## Göteborgs universitets övergripande inställning till betänkandets förslag

Utifrån ovan presenterade utgångspunkter är det med tillfredsställelse som Göteborgs universitet har tagit emot kommitténs betänkande. Det visar enligt universitet på en fortsatt stark tilltro från politiskt håll till public services möjligheter att bidra till en positiv samhällsutveckling och en livskraftig och inkluderande demokrati, samtidigt som det också värnar balansen mellan public service och den kommersiella mediesektorn och de betingelser som råder där. Det är också viktigt att kommittén förespråkar att public service fortsatt ska tillhandahålla ett brett utbud och präglas av folkbildningsambitioner, och att public service-bolagens uppdrag görs teknikneutrala. Universitetet bestyrker särskilt att kommittén avhållit sig från att föreslå en ökad detaljreglering gällande public servicebolagens aktiviteter på egna och andras digitala plattformar. Medan flera länder i vår omvärld väljer att på olika sätt begränsa public service, visar det här förslaget att Sverige i stort även fortsättningsvis tror på och värdesätter idén om ett starkt och oberoende public service i allmänhetens tjänst. Det är därför glädjande att förslaget i viktiga delar har ett brett stöd hos riksdagens partier, även om det är beklagligt att enighet i vissa centrala avseenden inte kunde nås.

**Mot den bakgrunden ställer sig Göteborgs universitet i allt väsentligt bakom de förslag som kommittén lägger fram i sitt betänkande.**

## Kommentarer till betänkandets enskilda delar

Med det sagt så finns det några delar i betänkandet som universitetet vill fästa uppmärksamheten på.

En genomgående brist i betänkandet är att kommittén inte fördjupar sig i förändringarna av medielandskapen och vad de betyder för utbudet av å ena sidan kvalitativt och informativt medieinnehåll och information som i varierande grad är falsk och missvisande. Tillsammans med en utveckling där den politiska debatten alltmer tycks handla om olika sätt att definiera hur verkligheten är beskaffad har detta bidragit till ökade skillnader i verklighetsuppfattningar. Här är det viktigt att skilja mellan åsikter och vad evidens visar, vilket har stor betydelse för frågan om saklighet och opartiskhet. I betänkandet framställs saklighet och opartiskhet som lika viktiga, men i frågor som handlar om hur verkligheten är beskaffad bör saklighet vara överordnad opartiskhet. Om evidens visar att verkligheten är beskaffad på ett visst sätt bör det reflekteras i hur public service beskriver verkligheten, även om det kan finnas grupper som därmed anser att rapporteringen inte lever upp till kravet på opartiskhet (eller balans). När det saknas evidens och enbart handlar om åsikter bör verksamheten utövas opartiskt.

Utifrån detta förespråkar universitetet att det av den nya public service-lagen ska framgå att programverksamheten ska bygga på saklighet och evidens, opartiskt och med beaktande av en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet. Mer specifik föreslår vi att 5§ ges följande lydelse: "Programverksamheten ska bygga på saklighet och evidens, opartiskt och med beaktande av en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet".

Givet utvecklingen i omvärlden vill universitetet också lyfta fram betydelsen av demokratiparagrafen och dess relation till speglingsuppdraget. Demokratiparagrafen lyder: "Programverksamheten ska som helhet präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet". Här föreslår kommittén ingen förändring, men däremot förespråkas att kraven på jämställdhet och mångfald stryks och att speglingsuppdraget omformuleras. Argumentet är att undvika detaljreglering, men universitetet har svårt att se att det argumentet bär givet andra regleringar och vikten av att det inte råder någon otydlighet om vad demokratiparagrafen egentligen innebär. Det är heller inte självklart för alla att jämställdhet och mångfald "är en självklar del av den demokratiska grundtanken om alla människors lika rättigheter" (s. 230). Tvärtom utmanas både jämställdhet och mångfald (etnisk och annan) av starka politiska krafter både nationellt och internationellt, och diskriminering är allt för vanligt förekommande. Universitetet anser därför att villkoret ska finnas kvar och läggas som en paragraf efter 4§, och att det bör förtydligas att public service ska motverka diskriminering. Det kan med fördel göras genom att låna formuleringar från 12§ i regeringsformen. Mer specifikt föreslår vi att den paragrafen formuleras enligt följande: "Programverksamheten ska bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv och motverka diskriminering utifrån att någon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning". Vi föreslår också att speglingsuppdraget behåller sin nuvarande formulering.

En annan brist i betänkandet handlar om resonemangen om vikten av legitimitet och behovet av att "stärka public service-verksamhetens legitimitet och höga förtroende" – en premis som fastslås redan i uppdragsbeskrivningen till kommittén från regeringen. Resonemangen bygger på att graden av legitimitet och förtroende uteslutande beror på hur public service-verksamheten bedrivs och bortser helt från att graden av legitimitet och förtroende påverkas av en lång rad faktorer som public service-verksamheten har mycket liten påverkan på. Inte minst visar forskning kring det så kallade fientliga medier-fenomenet att graden av förtroende för medierna i hög grad påverkas av vilka värderingar, åsikter och verklighetsuppfattningar människor har. Exempelvis visar forskning att människor som tar del av exakt samma medieinnehåll kan uppfatta detta som partiskt till förmån för motståndarsidan i en politisk debatt. Resonemangen bortser också helt från att det i olika sammanhang bedrivs politiskt motiverade kampanjer som syftar till att delegitimisera och minska förtroendet för public service. Den polarisering och politisering i förtroendet för traditionella medier som kommittén noterar måste förstås mot den bakgrunden. Ju mer fragmenterad människors medieanvändning blir, och ju mer politiserade olika verklighetsuppfattningar blir, desto större är sannolikheten att medierna i vissa grupper uppfattas som partiska och att förtroendet för medierna – inklusive public service – påverkas negativt, oavsett hur mycket innehållet bygger på saklighet och evidens. Vi ställer oss därför kritiska till formuleringen (s. 217) att "det ligger ett stort ansvar på företagen att nå de som idag har ett lägre förtroende" för public service.

Mot den bakgrunden är vi även kritiska mot formuleringen i avsnitt 15.4.2 att det "ska genomföras studier för att belysa centrala aspekter av public service-företagens verksamhet, i syfte att stärka public service-verksamhetens legitimitet och höga förtroende". Som akademisk institution är vi av naturliga skäl positivt inställda till forskning och utredningar, men inte utifrån ett från politiskt håll förbestämt syfte "att stärka public service-verksamhetens legitimitet och höga förtroende".

I detta sammanhang vill vi särskilt problematisera den forskningsstudie av public service "övergripande" opartiskhet som kommittén föreslår (s. 338f). Som kommittén konstaterar genomförs sådana studier av nyhetsjournalistiken redan i anslutning till våra allmänna val. Dessa studier finansieras, designas och genomförs dock på helt oberoende basis. De inkluderar också de kommersiella nyhetsmedierna. Det finns här skäl att starkt ifrågasätta om det är principiellt riktigt att en statlig myndighet uppdras av regeringen att på ett systematiskt sätt värdera innehållet i våra fria medier, även om uppdraget genomförs i samverkan med forskningsinstitutioner. Några substantiella belägg för att ett sådant ingripande skulle vara påkallat framförs inte heller av kommittén. Nyss nämnda medievalsstudier ger över tid inget stöd för att nyhetsbevakningen i public service skulle vara partipolitiskt partisk på något systematiskt sätt.

Att studera partiskheten i ett medieinnehåll är härtill både tidskrävande och komplext – och därför också ytterst resurskrävande. Vad som i varje enskild sakfråga kan anses vara opartiskt respektive partiskt är nämligen situationsbundet, och styrs av vilka grupper och (sär-)intressen som inkluderas (respektive utelämnas) i studien. Dessa förhållanden kan också variera över tid, och mellan olika lokala och kulturella kontexter. En valrörelse har här fördelen av att vara en tidsbegränsad händelse (några veckor), med ett begränsat antal aktörer (partierna och deras ledare) vars ställningstaganden i olika sakfrågor dessutom är tydligt kommunicerade (via partiernas valmanifest). Med den bredare forskningsansats som kommittén föreslår försvinner dessa avgränsningar. (För en sådan "övergripande" studie skulle svårligen kunna begränsas enbart till behandlingen av riksdagspartierna och deras respektive hjärtefrågor – i synnerhet inte om uppdraget utgår från regeringen.) För att ge en bild av skalan på public services innehållsförmedling kan här nämnas att SVT:s samlade sändningstid i marknätet under 2023 uppgick till omkring 8 000 timmar förstasändningar. Hos SR var antalet sändningstimmar bara i ämneskategorierna Nyheter och Samhälle närmare 30 000 (enligt företagets public serviceredovisningar). Det motsvarar fyra år av sändningstid bara under 2023. Antalet sakfrågor, aktörer och utsagor som behandlas i dessa tusentals sändningar är av naturliga skäl oöverskådligt. Att kartlägga opartiskheten i svensk public service samlade utbud skulle alltså, oavsett syfte, vara ett massivt – och följaktligen mycket kostsamt – forskningsåtagande.

Kommittén lämnar även förslag på riktade studier av public services påverkan på mångfalden (dvs. utbudet) på den svenska mediemarknaden, liksom hur bolagen genom sin närvaro på nätet påverkar konkurrenssituationen för de inhemska medieföretagen, framför allt dagspressen. Studier av det här slaget framstår som jämförelse som både mer oproblematiska och mer välkomna ur ett kunskapsperspektiv. Den svenska mediemarknaden har under den innevarande sändningsperioden (dvs. sedan 2019) genomgått en rad genomgripande strukturella förändringar. Familjerna Bonnier och Stenbeck – som på många

sätt kommit att forma den kommersiella tv-marknaden i Sverige under 2000-talet (via deras ägande av TV4/C More respektive TV3/Viaplay) har under perioden valt att lämna densamma. Den kommersiella marknaden för både ljud och rörlig bild i Sverige idag kontrolleras som följd av ett fåtal stora internationella, och företrädesvis börsnoterade, mediekonglomerat. Konkurrensen från globala strömningjättar som Netflix, Disney och Spotify har samtidigt blivit alltmer påtaglig, vilket resulterat i omfattande sparprogram inom både TV4 och Viaplay. På den svenska tidningsmarknaden har Bonnier News via en rad samarbeten, samgåenden och förvärv kommit att inta en maktposition som saknar motsvarighet i den svenska mediehistorien. Och på marknaden för svensk film beskrivs läget av Svenska Filminstitutet som "akut".

Alla dessa förändringar ställer den svenska mediepolitiken inför stora utmaningar. De påverkar också på ett avgörande sätt betingelserna för den verksamhet som bedrivs av public service-bolagen och hur denna ska värderas. Samtidigt ser vi som representanter för akademien att den empiriskt grundade kunskapsförsörjningen kring den svenska medieutvecklingen på flera viktiga punkter är eftersatt. Tolkningsföreträdet rörande mediemarknadens funktionssätt, inte minst när det gäller gränssnittet mellan de offentligt respektive kommersiellt finansierade medierna på nätet, landar därför ofta hos marknaden egna aktörer och lobbyorganisationer. Sådana förhållanden gynnar inte en evidensbaserad diskussion om den svenska mediemarknadens utveckling. Det är olyckligt. En offentligt finansierad satsning på systematiska, forskningsbaserade studier av mediemarknadens utbud och konkurrensbetingelser (liksom dem som redan görs i Norge) skulle vara till stort gagn för det mediepolitiska beslutsfattandet i Sverige, liksom för det offentliga samtalet kring medier i allmänhet och public service i synnerhet.

Som avslutande punkt vill vi lyfta frågan om medelstildelning. Som redan nämnts går det svenska medielandskapet en mycket oviss framtid till mötes. Konkurrensen från globala innehållsleverantörer och plattformar kan endast förväntas accelerera för de svenska medieföretagen och på den inhemska produktionsmarknaden för film och tv. Det går idag inte med säkerhet att säga vi också under nästa tillståndperiod kommer att ha kommersiellt finansierade radio- och tv-kanaler riktade till en svensk marknad med ett svenskt innehåll. Att globala streamingjättar som Netflix och Disney skulle ta ansvar för att upprätthålla en svensk innehållsproduktion inom film och drama är förstås en orealistisk tanke. På motsvarande sätt kan vi inom dagspressen förvänta en allt påtagligare ägarkonsolidering och en avveckling av titlar som inte är lönsamma. Frånfallet av annonsintäkter för de svenska nyhetsföretagen kan endast väntas fortsätta, med nya neddragningar inom journalistiken som följd. Givet det rådande säkerhetspolitiska läget – kombinerat med den snabba utvecklingen inom AI – kan försöken att via sociala medier och andra informationskanaler destabilisera det svenska samhället antas bli alltmer systematiska och sofistikerade.

Dessa är reella scenarier som framstår som mycket oroväckande både för svenskt kulturliv, för det svenska språket och för svensk demokrati. Public service är det mest kraftfulla mediepolitiska verktyget för att mildra dessa negativa konsekvenser av globaliseringen och digitaliseringen i ett litet land och språkområde som det svenska. Men – det förutsätter en adekvat resurstilldelning.

De årliga anslagen till public service-bolagen har allt sedan 2002 skrivits upp med två procent per år. Principen med två procent har överlevt såväl konjunktur- som regeringsskiften, vilket vittnar om en samsyn och kompromissvilja över partigränserna i riksdagen. 2023 års public service-kommitté väljer genom sitt betänkande att göra avsteg från denna praxis. Och den gör det genom att *minska* den samlade uppskrivningen av public service-bolagens medelstillsdelning under den kommande tillståndsperioden.

Mot bakgrund av ovan presenterade framtidsscenarioer framstår ett sådant förslag som utomordentligt olyckligt. Den politiska responsen på dessa reella hot mot det svenska samhällets funktionssätt borde rimligen vara *mer* resurser, inte mindre. Att förslaget på (en minskad) uppskrivning av medelstillsdelningen drivs igenom av en majoritet mot minoritetens vilja saknar motsvarighet i modern tid i Sverige, vilket är anmärkningsvärt. Kommittén anför heller inga underbyggda belägg för varför denna kursändring skulle vara påkallad. I synnerhet inte när ökade kostnader kan förväntas och det rör sig om bolag som i närtid tvingats till omfattande sparprogram och varsel till följd av en accelererande kostnadsutveckling.

Public service finansieras av allmänheten och ska också verka i allmänhetens intresse. Vi talar här om en samhällsbärande institution som hör till de mest betrodda som vi har här i Sverige. Universitetet kan inte se att det finns några sakligt grundade argument för att de sparbetning som kommittén föreslår ligger i allmänhetens intresse. Universitetet föreslår därför att uppskrivningen av medelstillsdelningen till public service-bolagen – som ett minimum – bibehålls på två procent per år under den kommande tillståndsperioden.

\* \* \*

Göteborgs universitets yttrande har skrivits av professor Jesper Strömbäck, JMG, tillsammans med docent Jonas Ohlsson, föreståndare för Nordicom.