

Stockholm 2024-09-10

Kulturdepartementet tillhanda

Reportrar utan gränser Sveriges yttrande över betänkandet "Ansvar och oberoende – Public service i oroliga tider" (SOU 2024:34)

Sammanfattning

Sverige har en stark pressfrihet. I Reportrar utan gränser pressfrihetsindex 2024 ligger Sverige på plats 3 av 180 länder. Trots det finns även här en mängd utmaningar, framför allt vad gäller säkerhet och journalisters arbetssituation med mycket hot, hat, rasism och diskriminering. I Reportrar utan gränser Sveriges rapport *Hoten mot Public Service* från 2020 framgår att public service är ett lackmustest för pressfriheten. Om situationen för dessa bolag försämras påverkas pressfriheten negativt. Därför är det av yttersta vikt att garantera en fortsatt stark public service i Sverige med en långsiktig och stabil finansiering, ett starkt oberoende och flexibilitet vad gäller de plattformar som public service kan vara aktiva på. Den tekniska utvecklingen går snabbt. Att låsa sig vid en medieplattform medför stora risker. De senaste åren har det geopolitiska läget också allvarligt försämrats. Det är också mot bakgrund av detta som Reportrar utan gränser ser med oro på public service-företagens framtida finansiering. De senaste åren har public service-företagen tvingats lägga mer resurser på säkerhetsarbete, både för att trygga nyhetsförmedlingen och för att skydda personalen. Oenigheten inom kommittén om hur public service ska bedrivas mellan 2026 och 2033 riskerar att leda till politiska strider om dess uppgift. När kriser inträffar vänder sig de flesta mediekonsumenter till traditionella medier. Studier visar att medborgare i länder med stark public service har bättre kunskap om politik och samhälle, och att kunskapsklyftorna är mindre.

Rekommendationer från Reportrar utan gränser:

1. Höj anslaget till public-service-företagen

Reportrar utan gränser förespråkar en stark public service eftersom den erbjuder oberoende journalistik, fri från kommersiella och politiska intressen. Public service bidrar till mångfald i rapporteringen och ger utrymme åt samhällsfrågor som kan förbises av kommersiella medier, vilket även slås fast i Reportrar utan gränser rapport *Hoten mot Public Service*. Rapporten visar att public service också fungerar som en motvikt mot desinformation och är viktig för att skydda demokratin genom att granska makthavare och säkerställa tillgång till faktabaserad information.

I dag är det möjligt att genom AI på bara några sekunder framställa bilder, filmer och texter som trovärdigt argumenterar för olika ståndpunkter. På så vis kan sociala medier dränkas av vilseledande information och propaganda. Privata aktörer har begränsade möjligheter och incitament att motverka detta, då det är mycket kostsamt att ta sig an den uppgiften. Ett oberoende public service kan däremot arbeta för att motverka detta. Det förutsätter dock att finansieringen stärks. Bolagen drabbas också av ökade kostnader då säkerhetssituationen försämrats. Det slukar allt större resurser att skydda verksamheten och de anställda.

Kommittén föreslår en ökning av budgeten. För 2026 uppgår den höjningen till 3 procent jämfört med 2025 års nivå. Därefter en uppräknings till 2 procent under åren 2027–2030, och 1 procent 2031–2033. SR, SVT och UR gör dock bedömningen att det krävs mer än så om företagen ska leva upp till dagens nivå (3,5, 3, respektive 2,8 procent i årlig uppräknings och därutöver extra tillskott).

Det budgetförslag som lagts täcker inte de kostnadsökningar som public service-företagen har. Förslaget leder troligen till både färre journalister och färre program. Samtidigt ska public service-företagen satsa på att motverka desinformation och skydda sina anställda i en tid då hotnivån ökar samt aktörer medvetet sprider desinformation i syfte att söndra samhället. Reportrar utan gränser har svårt att se hur den ekvationen ska gå ihop, vi vill därför se en höjning av anslagen så bolagen åtminstone har möjlighet att fortsätta verksamheten på dagens nivå. Det bästa vore om de politiska partierna kunde enas om långsiktig finansiering på en betydligt högre nivå än det förslag som lagts i dag. Det skulle skapa arbetsro i en tid då förutsättningar för medier förändras snabbt på grund av ökade geopolitiska spänningar och snabba teknikförändringar. Vi konstaterar dock att det kan bli svårt att nå fram till en sådan långsiktig överenskommelse.

Reportrar utan gränser påpekar att resurserna för att stärka public service finns redan i dag; det är mer en fråga om politisk vilja och hur allvarligt det politiska systemet ser på desinformation och påverkanskampanjer och betydelsen av nyhetsrapportering som kan nå stora delar av svenska folket. Staten tar in en public service-avgift (max 1219 kronor per år). I flera år har denna avgift varit större än vad som betalats till bolagen. Det innebär att det finns ett stort överskott på det konto där pengarna för public-service-avgiften sätts in. Enligt uppgift till Mediepodden finns det i dag nio miljarder kronor på detta konto. Det är alltså lika mycket som ett helt års drift av public service. Riksdagen skulle kunna besluta att dela ut dessa pengar som i dag endast ligger på ett konto. Poängen med att samla i ladorna är att använda det som samlats in då det sker snabba och kostsamma förändringar.

2. Kommentar till public-service-företagen på nätet

Betänkandet diskuterar spridningen av public service på nätet och prioriteringen av de egna plattformarna. Kommittén lyfter fram NRK:s och DR:s strategier för att minska beroendet av tredjepartsplattformar. Risker som förlorad kontroll över innehåll och försämrade annonsmarknad för privata medier tas också upp.

Reportrar utan gränser anser att en balans mellan starka privata medier och public service gynnar pressfriheten. Ett public service som konkurrerar ut privata medier skulle vara mycket problematiskt för pressfriheten. Samtidigt skulle även ett allt för smalt public service riskera försvaga journalistikens ställning. Det är viktigt att public service når en bred publik. Det framgick inte minst under covid-pandemin då bolagens rapportering var en viktig motvikt till de konspirationsteorier som spreds på nätet. Vanan att vända sig till public servicekanalerna korsat med det höga förtroende som kanalerna har var då en stor tillgång.

Enligt Göteborgs universitets undersökning *”Public Service – En svensk kunskapsöversikt”* bidrar public service till bättre informerade medborgare än privata medier.

På Göteborgs universitet finns även SOM-institutet som regelbundet undersöker svenska folkets syn på medier. Enligt deras senaste undersökning är förtroendet för SVT och SR mycket högt. I den undersökningen uppger 75 respektive 73 procent att de har ett mycket stort eller ganska stort förtroende för deras rapportering. Det kan jämföras med privata medier där förtroendet ofta ligger lägre, mellan 20 och drygt 60 procent. Deras undersökning visar också att nästan sju av tio anser att förslaget att SVT och SR endast ska sända nyheter eller smala program är dåligt samt att de grupper som är kritiska mot public service i stor utsträckning ändå följer deras rapportering.

Reportrar utan gränser drar slutsatsen att det höga förtroendet och spridningen ger public service stora möjligheter att motverka desinformation och sprida trovärdiga nyheter. Att försvaga verksamheten i en tid av kriser kan vara riskabelt. Om möjligheterna för public service att nå ut via tredjepartsplattformar begränsas för mycket, blir det svårare att bekämpa desinformation och nå bredare målgrupper i krissituationer.

Som vi tidigare nämnde är det dock viktigt att public service inte konkurrerar ut privata medier. Privata medier är i dag kritiska till att public service sprider sitt innehåll på flera olika sätt. Reportrar utan gränser påpekar att Sveriges starka pressfrihet beror på en balans mellan starka privata medier och public service. Det är denna mix som bidrar till Sveriges höga placering i pressfrihetsindex. Det är en svår balansgång att både se till att de privata medierna kan blomstra samtidigt som public service ska vara en fortsatt stark förmedlare av nyheter. Oron från de privata mediebolagen är begriplig då de privata medierna drabbats hårt av stora annonstapp.

På senare år har två tredjedelar av annonsintäkterna försvunnit, enligt Institutet för mediastudier (IMI). Sedan 2008 har investeringar i medieannonsering minskat med 62 procent, från 12 miljarder kronor till 3,7 miljarder kronor år 2023, enligt *Mediastudiers årsbok 2023*. Annonsintäkterna har flödet från svenska medier till främst till Google och Meta. Vi ser liknande utveckling i andra länder. Det är viktigt att se till att de privata medierna får goda förutsättningar att bedriva sin verksamhet men det bör inte ske genom att införa allt för hårda inskränkningar av public servicebolagens möjligheter att sprida sitt material på nätet. Reportrar utan gränser har internationellt lyft frågan om ersättning till medier vars innehåll används på sociala medieplattformar och som träningsdata för generativ AI.

3. Beakta riskerna med utredning om opartiskhet

Kommittén föreslår flera utredningar om public service. Bland annat ska en extern analys göras av produktivitet och effektivitet. Förutsatt att denna utredning endast handlar om kostnadseffektivitet – och inte vilket material som publiceras – så välkomnar vi den. Samtidigt vill kommittén även genomföra studier av centrala aspekter av public service-företagens verksamhet och belysa frågan om opartiskhet. Att utreda och följa upp verksamheten är bra, men vi Reportrar utan gränser varnar för risken att utredningar används i partipolitiska syften. Reportrar utan gränser har sett exempel på hur public service har missbrukats av regeringar i länder som till exempel Ungern, Polen och Grekland. I dessa länder har myndigheter lagt sig i och försökt styra publiceringar. Reportrar utan gränser motsätter sig inte en utredning men uppmanar till eftertanke och menar att det finns alternativ till de förslag som utredningen föreslår.

Det är naturligt att public service får kritik, särskilt när samhället polariseras. När politiska ytterkanter blir starkare, kritiserar ofta de som strävar efter opartiskhet. Forskarna kallar det "hostile media effect". Ju starkare åsikter någon har, desto större är risken att de upplever medierapporteringen som fientlig. Detta sker oavsett om rapporteringen är opartisk eller ej, eftersom det handlar om psykologiska mekanismer. Det finns anledning att reflektera över detta. En lögn är inte den andra sidan av saken – det är bara en lögn. Ett påstående om opartiskhet blir inte sant bara för att det upprepas. Partiskhet inom public service bör dock ständigt utvärderas. Det är viktigt att det undersöks. Det görs bland annat av Granskningsnämnden på Mediemyndigheten, olika organisationer och forskare. Ett exempel är den rapport som Göteborgs universitet presenterade 2022, på uppdrag av Nordiska ministerrådet, för att förhindra att debatten om public service fastnar i subjektiva uppfattningar. I forskningsgenomgången "Public Service – en svensk kunskapsöversikt" slogs det fast att det inte finns någon partipolitisk partiskhet inom public service. Däremot kan aktörer som känner till mediernas rutiner och produktionsvillkor få större genomslag för sina budskap. Det finns inget empiriskt stöd för att innehållet skulle vara vänster- eller högervidet; det handlar snarare om ett "medievredet". Valbevakningen har alltid vinnare och förlorare, men vilket parti eller block som gynnas beror på vilka frågor som lyfts under valrörelsen. Fler studier är motiverade, men påståenden om partiskhet i public service har blivit ett mantra på sociala medier, vilket till stor del speglar ett allt mer polariserat politiskt samtal.

Reportrar utan gränser motsätter sig inte fler utredningar, men vill påpeka att det kanske finns bättre alternativ än det som föreslagits för att skapa en transparens och öppenhet. Reportrar utan gränser har tagit initiativ till Journalism Trust Initiative (JTI). Det är en internationell ISO-certifiering för journalistik som handlar om att öka insynen och därmed trovärdigheten för medier. Verktuget har utvecklats för att stötta trovärdiga nyhetsmedier och motverka desinformation och propaganda på sociala medier. I dag har över 1 800 mediebolag anslutit sig, däribland flera public service-bolag i länder som Frankrike, USA och Kanada.

Reportrar utan gränser är övertygade om att en internationell certifiering som JTI skulle kunna ersätta flera av de utredningar som kommittén föreslår. De medier som är med i JTI redovisar sina principer för pressetik, arbetsmetoder och ekonomi, och det finns möjlighet att jämföra och lära av olika redaktioners arbetssätt. En fördel med att gå med i denna ISO-certifiering är att Sverige då även stödjer de internationella ansträngningarna som görs för att motverka desinformation och propaganda.

4. Inför grundlagsskydd

Reportrar utan gränser upprepar de rekommendationer vi presenterade i vår rapport "*Hoten mot Public service*" om att public service bör få grundlagsskydd för att säkerställa dess oberoende från politiska ingrepp och kortsiktiga förändringar i medielandskapet. Public service i Sverige har idag inget explicit grundlagsskydd. Yttrandefriheten och tryckfriheten skyddas dock i grundlagarna, vilket indirekt gynnar public service. Reportrar utan gränser förespråkar ett direkt skydd i grundlagen för att stärka dess oberoende och skydda mot politisk påverkan och finansiell osäkerhet. Detta skulle göra det svårare att minska finansieringen eller inskränka mandatet, vilket skulle garantera långsiktig stabilitet

och bevara public service som en demokratisk institution.

Reportrar utan gränser slutsatser

- Hög budgeten för public service-bolagen. Bolagens kostnader har ökat kraftigt samtidigt som desinformation och felaktiga uppgifter sprids på nätet. SVT, SR och UR, med sin höga trovärdighet och stora räckvidd, har möjlighet att nå många och motverka propaganda.
- Låt public service-bolagen sprida sitt innehåll fritt via olika kanaler på nätet, men anpassa så att konkurrensen inte snedvrids. Annonsmarknaden har tappat mycket på senare år, och pengarna går till sociala medieplattformar i stället för journalistik. Förbättra villkoren för privata medier.
- Anslut public service-bolagen till Journalism Trust Initiative (JTI), vilket skulle ersätta flera av de föreslagna utredningarna. Denna internationella ISO-certifiering ökar insynen och hjälper public service-bolagen att bekämpa desinformation och falska nyheter.
- Inför grundlagsskydd för public service.

Avslutning

Reportrar utan gränser värnar oberoende medier och pressfrihet, inte främst för journalisternas skull, utan för att alla medborgare ska få tillgång till tillförlitlig information. Artikel 19 i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna fastslår rätten till åsiktsfrihet och fri spridning av information. Under de senaste tjugo åren har demokratin försvagats, särskilt genom inskränkningar inom media och journalistik. Yttrandefriheten är den del av demokratin som drabbats hårdast, med censur som brett ut sig i 45 länder. Denna negativa trend syns nu även i etablerade demokratier som Sverige. Hoten mot press- och mediefriheten varierar; från länder där journalister mördas till länder där aktörer medvetet attackerar medier i syfte att undergräva den offentliga debatten. Tillgången till oberoende och trovärdig information hotas nu även i länder som tidigare setts som stabila demokratier. Därför är det viktigare än någonsin att försvara pressfriheten och värna om de medier som erbjuder en opartisk bild av samhället, fria från både politisk styrning och kommersiella intressen. I ett land som Sverige, som drabbats av flera riktade desinformationskampanjer, så spelar public service en avgörande roll för att upprätthålla en opartisk och tillförlitlig informationsspridning. Public service har högt förtroende hos allmänheten och är ett bra komplement till kommersiella och politiskt påverkade medier. Genom sitt uppdrag att informera utan vinstintresse bidrar public service till en stark demokrati, med ett välutbildat och informerat medborgarskap som kan fatta välgrundade beslut i ett alltmer komplext informationslandskap.

Stockholm som ovan

Erik Larsson
Ordförande Reportrar utan gränser Sverige