

Inte public service – kalla det statstelevision och statsradio

Thomas Gür*

De tre statliga etermedieföretagen *SVT*, *SR* och *UR* (*Sveriges Television AB*, *Sveriges Radio AB* och *Sveriges Utbildningsradio AB*) kallas och kallar sig för public service-bolag, eller bara, public service, både officiellt och i dagligt tal. Och ibland, och då enbart i officiella sammanhang, för programföretag eller programbolag.

Deras formella ägare, *Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR*, omnämner dem (på sin hemsida) som ”radio och tv i allmänhetens tjänst, public service”.

Att den vedertagna termen för de tre etermediebolagen inte ens är på svenska är i sig anmärkningsvärt, inte minst med tanke på att alla bolagen har attributet (i genitiv) att de är ”Sveriges” television, radio respektive utbildningsradio. Något som är så svenskt att dess verksamhetsbeskrivning föregås av bestämningen ”Sveriges”, benämns således förunderligt nog med ett utländskt begrepp.

* Thomas Gür är företagare och författare. Han är en av grundarna till Tidskriften Kvartal och dess tidigare styrelseordförande. Han har en bakgrund i journalistik och kommunikation.

Utifrån direktöversättningen av detta engelska ordpar kan man härleda att dessa medieföretag (förment) ”tjänar allmänheten” eller, som förvaltningsstiftelsen ovan beskriver det, att de tillhandahåller radio- och tv-sändningar ”i allmänhetens tjänst”.

Men i ett öppet och frihetligt samhälle med de mediegrundlagar som Sverige har (tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen), är alla medier tänkta att vara i allmänhetens tjänst, nästan oaktat vilka huvudmän de kan tänkas ha. Det är därför det finns ett grundlagsskydd för mediernas verksamhet – deras nytta för allmänheten är så uppenbar och så stor, att medierna, i likhet med några andra grundvalar för det fria samhälle som Sverige är, så som regeringsformen samt successionsordningen, vilka reglerar landets statskick och hur dess parlament, regering och statschef tillsätts, har getts ett större skydd än det som blott vanliga lagar tillhandahåller. Jag skriver ”nästan oaktat”, därför att det finns ett givet och självbestämmande (ontologiskt) undantag. Vilket det undantaget är och bör vara framgår av hur man just i fria samhällen, där maktodelningsprincipen råder, beskriver mediernas och journalistikens/journalisternas uppgifter.

Pressen (medierna) i Sverige kallas den tredje statsmakten då det inom 1809 års maktodelning är tänkt att i boskillnaden mellan den verkställande statsmakten (på den tiden Kungl. Maj:t och senare regeringen) samt den lagstiftande statsmakten (riksdagen), journalisterna och pressen skall vara ytterligare ett kraftcentrum – alltså en tredje statsmakt. Med en liknande princip kallas pressen i den engelskspråkiga världen för ”*the fourth estate*”, alltså det fjärde ståndet efter

klerker, adel och ofrälse, och i den franskspråkiga världen för ”*quatrième pouvoir*”, den fjärde makten, med en referens till den åtskillnad som görs mellan den verkställande, lagstiftande och dömande makten.

I ett sådant system med maktindelning, blir de fria mediernas uppdrag att ytterligare förstärka denna maktindelning medelst uppgiften att informera medborgarna, att kommentera samhälls skeendena och att granska den offentliga och reella makten i samhället – inklusive givetvis statsmakten.

Med programföretagen *SVT*, *SR* och *UR* befinner vi oss i den självmotsägande situationen att den första och andra statsmakten i Sverige, alltså regeringen och riksdagen, äger och driver medieföretag finansierade genom en särskild skatt, vilka skall fullfölja uppgiften att från dessa två statsmakter vara en oberoende och självständig tredje statsmakt.

* * *

Men att programbolagen är statliga företag och därmed de journalister som arbetar i dem av staten anställda och med skattemedel avlönade tjänstemän, söker både statsmakten, dess stiftelse och dessa tre bolags ledningar dölja bakom dimridåer av noaord och begrepp, av skönmålningar och avsiktliga förvrängningar.

Ta det statliga ägandet av de tre mediebolagen. Dessa ägs formellt av den tidigare omnämnda förvaltningsstiftelsen. På sin hemsida beskriver den sig så här:

Förvaltningsstiftelsens uppgift är att vara en buffert mellan statsmakten och programföretagen Sveriges

Radio, SVT och UR. Stiftelsen skapades för att – genom att äga och förvalta samtliga aktier i programföretagen – främja oberoendet för radio och tv i allmänhetens tjänst, public service. Detta ger programbolagen en självständig ställning eftersom de inte ägs av vare sig staten eller kommersiella intressen.

Bakom formuleringen i passivum, ”stiftelsen skapades”, återfinns man ett antal beslut från statsmakten i form av regering och riksdag. Den 2 december 1993 bildades, genom ett regeringsbeslut (Ku93/1927 och 2259), initialt tre olika stiftelser: Förvaltningsstiftelserna för SVT, SR och UR som ägare till respektive programbolag.

I nästa steg togs ett riksdagsbeslut den 11 juni 1996 (prop.1995/96:161, bet. 1995/96: krU12, rskr 1995/96:297), att de tre förvaltningsstiftelserna skulle upphöra och de tre programbolagen ägas av en enda nybildad stiftelse. Och redan den 18 april 1996, alltså knappt två månader före riksdagens beslut, inkom påpassligt nog de tre stiftelserna med en framställning till regeringen om permutation, med innebörden att stiftelserna skulle upphöra, och de föreslog alla tre att en ny stiftelse skulle bildas.

Efter riksdagsbeslutet fick den nya stiftelsen, alltså *Förvaltningsstiftelsen för SVT, SR och UR*, ett nytt stiftelseförordnande av regeringen den 12 december 1996 (Ku96/00881/RTV), vilket började gälla från 1997. Förordnandet har sedan dess ändrats fyra gånger med regeringsbeslut åren 1999, 2007, 2019 och 2020.

Här ser vi att det är statsmakten (regering och riksdag) som helt bestämmer över förvaltningsstiftelsen och de tre tidigare stiftelserna. Staten instiftar, staten

upplöser och staten instiftar ånyo. Och det är staten som författar och ändrar stiftelsernas förordnanden. Förvaltningsstiftelsen ”skapas” således inte av sig själv eller av en okänd aktör, utan av statsmakten som helt bestämmer över den.

Värt att notera är att de tre tidigare stiftelserna var så lyhörda visavi statsmaktens signaler och intentioner att de redan två månader innan riksdagen fattade beslut om *Förvaltningsstiftelsen för SVT, SR och UR*, ansökte om upphävande och permutation och att deras respektive egendomar skulle överflyttas till en ny stiftelse.

* * *

Betecknande nog finns förvaltningsstiftelsens förordnande inte att uppbringa på vare sig regeringens, riksdagens eller förvaltningsstiftelsens hemsidor.

Av förordnandet framgår mycket riktigt att det är ”staten” som har bildat ”denna stiftelse” och att ”staten förordnar” vilka föreskrifter som skall gälla för stiftelsen.¹ Därefter återkommer statens bestämmande och kontrollerande roll på följande sätt i förordningen. (Punkterna inom parentes i enlighet med numreringen av föreskrifterna i förordnandet. Direkt-citaten från förordnandet. Mina kursiveringar).

¹ Jag har här utgått från två handlingar som jag begärt ut: Kulturdepartementet, *Regeringsbeslut 22*, 1996-12-12, Dnr K96/8817RTV, samt, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB, *Sammanställd avskrift av Stiftelseförordnande för Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB [Inklusive ändringsbeslut från 1999, 2007, 2019 och 2020]*, 28 maj 2020.

- Stiftelsens aktier i de aktuella tre bolagen får bara överlåtas till någon annan efter ett beslut i *riksdagen*. (3)
- Beträffande de medel som stiftelsen har tillförts, kan endast *riksdagen* besluta om de kan användas på något annat sätt än att betala för aktierna i de tre bolagen. (4)
- Genom ett *regeringsbeslut* beslutas år 2007 att stiftelsens styrelse skall ha tretton ledamöter istället för tidigare elva. (5)
- ”*Staten* genom *regeringen* utser styrelsens ledamöter.” (6) Ledamöternas mandattid ändrades genom *regeringsbeslut* år 1999 samt år 2007. (6)
- Utöver ursprungligt beslut om att den som är ledamot av regeringen eller anställd i regeringskansliet inte får vara styrelseledamot i stiftelsen, beslutade *regeringen* år 2019 att ej heller riksdagsledamöter kunde vara styrelseledamöter. Likaså tillade år 2020 *regeringen*, genom ett ändringsbeslut, mer precisa rekvisit som ”kompetens, integritet och lämplighet” vid utnämmandet av styrelseledamöter. (7)
- ”*Staten* genom *regeringen* entledigar stiftelsens ledamöter.” (8)
- *Regeringen* utser revisorer för granskning av stiftelsens räkenskaper (15) och deras revisionsberättelse tillställs inte bara förvaltningsstiftelsen, utan också *regeringen*. (17)
- Eventuell talan mot ledamot i stiftelsens styrelse i enlighet med stiftelselagens skrivningar (1994:1220, kap. 5) om att ha skadat stiftelsen, får föras av den som *regeringen* utser. (19)

- ”Arvode till styrelsens ledamöter och till revisor bestäms av *regeringen*.” (20)
- ”*Staten* genom *regeringen* får ändra eller upphäva” förordnandets föreskrifter vad gäller dess punkter 1 samt 4–20. Punkterna 5–7 får dock ändras eller upphävas endast om ett beslut av *riksdagen* föranleder det. (21)
- Föreskrifterna om stiftelsens ändamål får endast ändras eller upphävas om *riksdagen* beslutat att bolagen i fråga inte längre skall bedriva sändningar av radio och tv-program i allmänhetens tjänst. (22)
- ”Om stiftelseförordnandet upphävs skall tillgångarna tillfalla *staten*.” (23)

Så långt den av staten påstått oberoende förvaltningsstiftelsens relation till den lagstiftande (riksdagen) respektive den verkställande (regeringen) statsmakten.

Värt att notera är också hur nomineringen av stiftelsens styrelseledamöter går till, samt att det fortfarande inte finns reglerat i stiftelseordningen. Enligt förvaltningsstiftelsens hemsida utses ledamöterna formellt av regeringen ”efter förslag av de politiska partierna”. Det anges inte vilka politiska partier som har denna nomineringsrätt men implicit framgår att det enbart är de partier som är representerade i riksdagen som kommer i fråga. Och mycket riktigt bestod förvaltningsstiftelsens styrelseledamöter till stor del av riksdagsledamöter från riksdagens partier till och med 2019, när det inte handlade om politiska tjänstemän. Numera består ledamöterna huvudsakligen av tidigare riksdagsledamöter och regionalt eller kommunalt aktiva politiker eller tjänstemän från samma partier.

* * *

I enlighet med regeringens beslut, undertecknat ”på regeringens vägnar” av dåvarande kulturministern **Marita Ulvskog**, skall förvaltningsstiftelsen vara ”moderstiftelse och de tre programbolagen skall vara dotterbolag i den nya koncernen” (Ku96/881/RTV). Men oaktat att programbolagen är dotterbolag i en koncern vars ägare är stiftelsen, vilken, enligt egen utsago, genom sitt ägande är ”en buffert mellan statsmakten och programföretagen”, framträder likväl statsmaktens bestämmande roll också i bolagsordningarna för de tre företagen.

Åter signifikant nog, går inte respektive programföretags bolagsordning att ta del av på vare sig förvaltningsstiftelsens hemsida eller respektive företags hemsidor.² (Och ej heller på regeringens hemsida.)

De tre programföretagens bolagsordningar är samtliga antagna vid extra bolagsstämmor i respektive företag den 13 mars 2012.³ Bolagsordningarna är vidare i det närmaste identiska med varandra, med undantag

² Efter att jag den 29 april 2021 begärde ut företagets bolagsordning från SVT (se nästa fotnot), kom bolagsordningen, som varit en död länk, upp på företagets hemsida. <https://omoss.svt.se/var-roll/organisation/bolagsstyrning.html>

³ Jag har här utgått från bolagsordningarna för SVT, SR respektive UR som jag begärt ut: 1) *Bilaga till protokoll fört vid extra bolagsstämma i Sveriges Television AB, org. nr. 556033-4285, den 13 mars 2012, BOLAGSORDNING*, 2) *Bilaga till protokoll fört vid extra bolagsstämma i Sveriges Radio AB, org. nr. 556419-3232, den 13 mars 2012, BOLAGSORDNING*, samt 3) *Bilaga till protokoll fört vid extra bolagsstämma i Sveriges Utbildningsradio AB, org. nr. 556195-1996, den 13 mars 2012, BOLAGSORDNING*.

för §1 som anger bolagets firma i enlighet med respektive bolagsnamn och §3, andra stycket som anger vad respektive bolag skall syssla med för typ av ”rundradiosändningar ... i allmänhetens tjänst” (ljudradio-program för SR, televisionsprogram för SVT och utbildningsprogram för UR).

- Av §12 framgår att respektive bolags styrelse inte utan bolagsstämman (alltså den enda aktieägaren, förvaltningsstiftelsens) godkännande kan avyttra fastigheter eller andra tillgångar som är av större betydelse för programverksamheten. Men: ”Ett sådant beslut av bolagsstämman [d v s förvaltningsstiftelsen] skall godkännas av *regeringen*.” (Mina kursiveringar här och framöver.)
- Bolagen skall enligt §14 ha två revisorer jämte två suppleanter var. ”*Regeringen* utser en revisor och en suppleant.” (Vilket också stipuleras i §10.)
- I enlighet med §19 har ”*svenska staten*” hembud, ifall en eller flera aktier i bolaget övergår till ny ägare, och staten äger också rätt att utnyttja hembud för mindre antal aktier än erbjudandet omfattar. Bolagets styrelse har skyldighet att skriftligen underrätta ”*svenska staten* genom *Kulturdepartementet*” om hembud. Skyldigheten faller alltså på (dotter) bolagets styrelse och inte på förvaltningsstiftelsen.
- I enlighet med § 20 skall bolagets tillgångar tillfalla *staten* om bolaget träder i likvidation.
- Och i den sista paragrafen, 21, fastslås: ”Denna bolagsordning får inte ändras utan medgivande av *regeringen*.” Bolagsordningen i dotterbolagen kan

således inte ändras av ägaren, förvaltningsstiftelsen, utan att denna inhämtar den verkställande delens av statsmakten, regeringens, medgivande.

Motargumentet att statsmakten har överfört ägandet till förvaltningsstiftelsen genom stiftelsekonstruktionen med tre helägda dotterbolag, och att det därför är felaktigt att beskriva programföretagen som statliga mediebolag, är advokatur baserad på formalism.

Det är en sedan mycket länge etablerad princip både inom samhällsvetenskaperna och inom juridiska och redovisningsmässiga regleringar att det avgörande rekvisitet för att bestämma ansvarig person eller instans och huvudmannaskap inte främst beaktar vem som är den formella ägaren, utan vem som ytterst kontrollerar ett bolag eller en institution eller ett skeende och/eller vem som tillägnar sig överskottet av en verksamhet (med marxistiska termer, som approprierar mervärdet).

Att kontroll är ett viktigare rekvisit än formellt ägande framgår således tydligt av aktiebolagslagens (2005:551) inledande kapitel när lagen definierar begreppen moderbolag, dotterföretag och koncern. Notera då särskilt de (av mig) kursiverade delarna i punkterna 3 och 4.

11 § Ett aktiebolag är moderbolag och en annan juridisk person är dotterföretag, om aktiebolaget

1. innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i den juridiska personen,

2. äger aktier eller andelar i den juridiska personen och på grund av avtal med andra delägare i denna förfogar över mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar,
3. äger aktier eller andelar i den juridiska personen *och har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i dess styrelse eller motsvarande ledningsorgan*, eller
4. äger aktier eller andelar i den juridiska personen och *har rätt att ensamt utöva ett bestämmande inflytande över denna på grund av avtal med den juridiska personen eller på grund av föreskrift i dess bolagsordning, bolagsavtal eller därmed jämförbara stadgar.*

Staten är visserligen inte aktieägare i ”moderbolaget” förvaltningsstiftelsen (en stiftelse utställer inte några aktier), men har likväl den fulla kontrollen över förvaltningsstiftelsen, som framgår av både beslutet att lägga ned de ursprungliga tre stiftelserna och bilda förvaltningsstiftelsen och överföra programbolagen till den samt av stiftelsens av statsmakten författade stadgar. Staten förfogar således över förvaltningsstiftelsens vara eller icke vara och behåller under tiden kontrollen genom rätten att utse dess styrande organ.

En snarlik betoning av kontrollelementet i företagsverksamhet återfinns också i regelverket för IFRS (*International Financial Reporting Standards*) vilket är vedertaget inom EU sedan 2002. Och efter ett beslut 2005 skall alla börsnoterade företag inom EU avrapportera sin koncernredovisning efter IFRS-reglerna.

IFRS 10 om konsoliderad finansiell redovisning (*Consolidated Financial Statement*) ställer krav på att ett företag konsoliderar den ekonomiska redovisningen

av de enheter som det kontrollerar. Kontroll definieras som ”tillägnandet eller rätten till olika slag av avkastning och möjligheten att påverka denna avkastning genom innehav av makt över ett investeringsobjekt”⁴.

Denna makt att utöva kontroll över investeringsobjektet härrör i sin tur från rättigheter: ”Sådana rättigheter kan vara enkla (till exempel genom rösträtt) eller komplexa (till exempel inbyggda i avtalsmässiga skrivningar).”⁵

* * *

Ytterligare ett kontrollelement handlar om hur de tre bolagen finansieras. Sedan 2019 (efter ett riksdagsbeslut den 14 november 2018) sker detta genom en särskild och progressiv skatt.

Betecknande nog är även finansieringsformen inhöljd i eufemismer från officiellt håll. Förvaltningsstiftelsen skriver: ”All radio och tv i allmänhetens tjänst finansieras genom en public service-avgift som tas in via skattsedeln.” Även regeringens hemsida och de tre bolagens hemsidor skriver om denna skatt som public service-avgiften. *SVT* gör det på följande inställsamma vis:

⁴ ”Control requires exposure or rights to variable returns and the ability to affect those returns through power over an investee.” <https://www.iasplus.com/en/standards/ifrs/ifrs10>

⁵ ”Power arises from rights. Such rights can be straightforward (e.g. through voting rights) or be complex (e.g. embedded in contractual arrangements).” (Samma som ovan)

SVT ägs inte av staten eller kommersiella intressen utan av en stiftelse med uppgift att garantera företagets oberoende. Eftersom du betalar för public service via public service-avgiften så ser vi dig och alla andra som de verkliga ägarna.

Men Lagrådet har i sitt remissyttrande (24 april 2018) fastslagit att finansieringsformen, med betalningsskyldighet för alla skattepliktiga individer, är en pålaga, alltså en skatt och inte en avgift, även om den har godtagit att ”pålagan benämns avgift”:

I tidigare sammanhang har Lagrådet framhållit att det är angeläget att en pålaga som de facto utgör en skatt också benämns skatt. Den i lagrådsremissen föreslagna pålagan har i flera avseenden karaktär av skatt.

Som redovisas i remissen skiljer sig emellertid pålagan i hög grad från andra skatter och är inte direkt jämförbar med sådana. Medlen ska gå till en specificerad och avgränsad verksamhet och användas endast för denna; modellen fungerar som ett slutet finansieringssystem. Lagrådet har också förståelse för uppfattningen att det för allmänhetens förtroende är viktigt att pålagan på ett tydligt sätt särskils från andra skatter. Till det kommer att den i sin helhet ska beslutas av riksdagen genom lag; någon delegation av föreskrifter är inte aktuell. Lagrådet kan godta att pålagan benämns avgift.⁶

⁶ <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/lagradet-attachments/Ny%20finansiering%20av%20public%20service.pdf>

* * *

Vi kan således konstatera att såväl statsmakternas (regering och riksdag) som förvaltningsstiftelsens (och programbolagens) beskrivningar att *SR*, *SVT* och *UR* skulle vara från statsmakten självständiga bolagsbildningar är retorik och att termen ”public service” är, för att ta det på samma engelska, *smoke and mirrors*, alltså verbalt trolleri.

Programbolagen är statliga etermedieföretag, och de har som sådana både en särställning i det svenska mediala landskapet (med garanterad finansiering och *de facto* monopol) och är direkt och indirekt kontrollerade av statsmakten.⁷ Deras medarbetare, inklusive journalisterna, har sin försörjning på grundval av en av staten indriven skatt med det statliga våldsmonopolet i ryggen, och de anställda bör därför ses som av staten avlönade tjänstemän.

En korrekt term för programbolagen är sålunda statstelevisionen respektive statsradion.

All diskussion om bolagens verksamhet och denna verksamhets innehåll och omfattning, deras ekonomi och deras framtida arbetsformer (till exempel att de numera genom sin på nätet textbaserade nyhetsförmedling också direkt konkurrerar med tryckta

⁷ Den som kan sin svenska mediehistoria vet också med sig att individer som utmanade detta statliga monopol genom privata radiosändningar ansågs begå lagbrott. Piratradiolagen från 1962 (”Lex Radio Nord”), förbjöd svenskar att äga radiosändare och även radiosändningar från internationellt vatten om de konkurrerade med Sveriges Radio. Bland andra dömdes Radio Syds ägare Britt Wadner tre gånger för brott mot denna lag och fick den sista gången tre månaders fängelse.

medier som är privatägda) måste, för att bli tagen på allvar, utgå från detta sakförhållande.

Först när programbolagen ses för vad de är, nämligen att de är *de facto* statligt ägda och *de jure* statligt kontrollerade och drivna, kan också diskussionen om dessa verkligen är allmänhetens tjänare eller inte och om de verkligen är en del av den tredje statsmakten eller inte, föras på ett ärligt och seriöst sätt.