

JMG

Examensarbete i medie- och
kommunikationsvetenskap

2011-01-11

Institutionen för journalistik,
medier och kommunikation
www.jmg.gu.se

Ett tyst beslut

Om hur politisk TV-reklam blev tillåtet i Sverige

Författare: Malin Stäaf

Handledare: Bengt Johansson
Kursansvarig: Ingela Wadbring



GÖTEBORGS UNIVERSITET
JOURNALISTIK, MEDIER OCH KOMMUNIKATION

Abstract

Titel:	Ett tyst beslut - Om hur politisk TV-reklam blev tillåtet i Sverige
Författare:	Malin Stäaf
Kurs:	Examensarbete i Medie- och kommunikationsvetenskap vid institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs Universitet
Termin:	Höstterminen 2010
Handledare:	Bengt Johansson
Uppdragsgivare:	JMG, Göteborgs Universitet
Sidantal:	38 sidor (17801 ord) inklusive bilagor
Syfte:	Studiens syfte är att <i>beskriva och förklara hur det gick till när politisk TV-reklam blev tillåtet i Sverige. Detta undersöks utifrån politiska, ekonomiska och teknologiska förutsättningar</i>
Metod:	Kvalitativ innehållsanalys
Material:	Öppet politiskt material i form av statliga utredningar, beslut, betänkanden, motioner och protokoll. Även vissa lagar och tillstånd undersöks
Huvudresultat:	Studien visar att politisk TV-reklam blev tillåtet på grund av ett omförhandlat sändningstillstånd, inte en lagändring. Det har aldrig varit förbjudet i lag att sända politisk TV-reklam. Public service -kanalerna samt TV4 har haft ett villkor i respektive sändningstillstånd som förbjudit den typen av reklam. Flera av de övriga vanligaste kanalerna som TV3, Kanal 5, TV6, TV8 med flera sänder från Storbritannien och regleras inte av svensk lag, de har dock inte heller fått sända politisk reklam eftersom det inte är tillåtet där. Inget större programföretag har således fått sända politisk reklam förrän 2006 då TV4 fick ett nytt sändningstillstånd för digitala sändningar där förbudet var borttaget. Digitaliseringen som gjorde att det fick plats många fler kanaler i marknätet var en förutsättning för detta beslut. Detta i och med att etableringsfriheten då kom att jämföras med den som var när regler för satellitsändningar skrevs in i Radio- och TV-lagen. På grund av detta ansågs det inte längre vara lika viktigt med total neutralitet i sändningarna i marknätet, varpå förbudet togs bort. Beslutet att tillåta politisk reklam i TV föregicks inte av någon större diskussion. Man har inte heller diskuterat hur detta nya forum för opinionsbildning ska regleras.

Executive summary

Politisk reklam har alltid varit förbjudet att sända i marknätet men blev plötsligt tillåtet utan någon större debatt. Ett nytt forum för opinionsbildning har tillåtits utan att föregås av en diskussion eller en överläggning om eventuell reglering. Det behövdes ingen lagändring utan det skedde genom att sändningstillståndet för TV4 omförhandlades.

Att politisk TV-reklam har blivit tillåten i Sverige innebär i praktiken att TV4 blivit tillåten att sända politisk TV-reklam. Public service -kanalerna har kvar sitt förbud och flera av de övriga vanligaste kanalerna som exempelvis TV3, Kanal 5, TV6 och TV8 lyder under brittisk lag med ett strikt förbud mot politisk reklam i TV. År 2006 fick TV4 ett nytt sändningstillstånd för digital teknik där förbudet var borttaget. Detta skedde inte i samband med en stor diskussion där man vägde fördelar mot nackdelar, kring ämnet politisk TV-reklam har det varit i det närmaste ofattbart tyst. Förklaringen som ges till det omförhandlade sändningstillstånden ger endast tekniken som motiv. När TV-sändningar övergick från analog till digital teknik fick det plats för många fler kanaler i marknätet vilket gjorde att etableringsfriheten då kom att jämföras med den som var när regler för satellitsändningar skrevs in i Radio- och TV-lagen. På grund av detta ansågs inte den neutralitet som det tidigare funnits krav på i sändningarna i marknätet lika viktig längre. Detta medförde att det blev tillåtet att sända politisk reklam i TV.

TV-sändningar regleras framförallt av Radio- och TV-lagen samt av programföretagens sändningstillstånd. Det finns ett förbud mot politisk TV-reklam i Radio- och TV-lagen, ett förbud som enbart gäller för programföretag som i dess sändningstillstånd har ett krav på opartiskhet. De kanaler som sänder under detta krav är public service -kanalerna samt TV4. Det har inte skett några förändringar i lagen som påverkar den politiska TV-reklamens vara eller inte vara i TV-rutan. Förändringen har istället skett i TV4:s sändningstillstånd, där kravet på opartiskhet togs bort i samband med den slutliga övergången till digital-TV.

Opartiskhet eller politisk TV-reklam har inte diskuterats i någon större utsträckning. I en statlig utredning från 2006 uppmärksammar man att Sverige jämfört med andra länder har en nästintill unik reglering för politisk reklam i TV. Det framhålls hur svårt det är att reglera området, man måste vara väl insatt och kanske även jämföra med hur andra länder har hanterat liknande problem innan man gör en bedömning av vad som är en hållbar reglering. Europadomstolen står över det egna landets lagar och det finns ett par länder som har behövt anpassa sina regler efter TV-konventionen. Det finns dock inte, i den här studiens material, någon tydlig diskussion där man tar upp för och nackdelar med att tillåta politisk reklam i TV. Istället kretsar diskussionen snarare kring de förändringar i medielandskapet som digitaliseringen leder till.

Studien är utförd på uppdrag av institutionen för journalistik, medier och kommunikation, JMG, vid Göteborgs Universitet. Institutionen var intresserad av det specifika området politisk TV-reklam och efterfrågade en översiktlig bild av de politiska turerna kring frågan. Studien är baserad på politiskt material i form av statliga utredningar, beslut, betänkanden, motioner och protokoll. Även vissa lagar och tillstånd undersöks. Som grund för studien låg teorier för hur mediepolitiska beslut fattas samt utvecklingen på olika områden som kan tänkas ha haft påverkan i utvecklingen mot att tillåta politisk reklam i TV. Perioden som är undersökt är mellan åren 1997-2008 varav 1997 är det år som beslut tas om övergång till digitala TV-sändningar och 2008 är året då programföretaget TV4 får sända politisk reklam i alla sina kanaler. Det finns i stort sett ingen forskning kring politisk TV-reklam, varken hur det sett ut historiskt eller hur läget är idag. Därför bidrar min studie med grundläggande kunskap inom ämnet och ger tydliga uppslag för fortsatt forskning.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
1.1 Mitt uppdrag.....	5
1.2 Tidigare forskning.....	6
1.3 Syfte och frågeställningar.....	6
1.4 Begreppsdefinition.....	6
1.5 Televisionen i Sverige.....	7
2. Teori och referensramar.....	8
2.1 Mediepolitiska ståndpunkter.....	8
2.2 Mediernas utveckling.....	10
2.3 Politikens utveckling.....	10
2.4 Internationellt perspektiv.....	11
2.5 Sammanfattning.....	12
3. Metod.....	13
3.1 Kvalitativ innehållsanalys.....	13
3.2 Reglering av televisionen.....	14
3.3 Politiska beslut.....	14
3.4 Urval och avgränsningar.....	15
3.5 Sammanfattning.....	16
4. Resultat och analys.....	17
4.1 Radio och TV-lagen.....	17
4.2 Sändningstillstånden.....	19
4.3 Digitaliseringen.....	20
4.4 Tiden efter beslut om digitalisering.....	22
4.5 TV4 får ett särskilt tillstånd för digitala sändningar.....	25
4.6 Fritt fram för alla kanaler.....	27
5. Slutsats.....	29
5.1 Svar på mina frågeställningar.....	30
6. Slutdiskussion.....	32
6.1 Studiens reliabilitet och validitet.....	33
6.2 Förslag till fortsatt forskning.....	33
7. Referenser.....	34
Bilagor.....	37
Bilaga 1.....	37

1. Inledning

En intensiv diskussion bröt ut i samband med valet 2010 och fick stort utrymme i medierna. Diskussionen handlade om Sverigedemokraternas reklamfilm som TV4 vägrade sända, detta eftersom ledningen ansåg att filmen stred mot lagen om hets mot folkgrupp. Debatten fokuserade främst kring censur av politisk reklamfilm vilket är en intressant diskussion ur flera perspektiv. Vad som dock är än mer intressant är att denna eldiga debatt inte hade kunnat uppstå för tio år sedan. För vad många nog inte reflekterar över är att den första gången vi fick se politisk reklamfilm i TV var år 2006, bara ett par år innan Sverigedemokraterna producerade sin omtalade film. Ett beslut togs då som skapade ett helt nytt forum för politisk opinionsbildning, ett beslut som gjorde det möjligt att sända politisk TV-reklam i Sverige.

1.1 Mitt uppdrag

Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs Universitet: JMG, har funnits sedan 1990 och forskar kring de båda programområdena journalistik och demokrati samt mediestruktur och mediepublik. Fokus i forskningen är enligt JMG *studier av mediernas struktur och innehåll och studier av mediernas villkor och betydelse för individ och samhälle*.¹ Institutionen är nu intresserad av det specifika området politisk TV-reklam och efterfrågar en översiktlig bild av de politiska turerna kring frågan. På ett vetenskapligt plan är det intressant att titta närmare på vad som leder fram till ett så stort politiskt beslut som att tillåta politisk opinionsbildning i TV. Institutionen har uppmärksammat att debatten i samband med att politisk TV-reklam tilläts i marknätet har lyst med sin frånvaro samt att det inte finns någon redogörelse för vad som egentligen hände. Det finns behov av en studie som reder ut och förklarar händelseförloppet, en studie som kan ge uppslag för framtida forskning på området. Institutionen har gett mig i uppdrag att försöka besvara frågan hur det kom sig att Sverige fick politisk TV-reklam.

Politiska partier har under de senaste årtiondena haft begränsade möjligheter att via etermedia nå ut till den stora massan utan att deras budskap först passerat genom medias hårda granskning. Sedan 2006 har de en större chans att påverka vad som faktiskt når fram till väljarna. Genom att visa en reklamfilm på TV har man som parti möjlighet att själva bestämma vad som är viktigt. Det budskap man i slutändan väljer att visa når ut till åtskilliga potentiella väljare. I en undersökning som gjordes efter valet till Europaparlamentet 2009 uppgav 66% av de tillfrågade svenskarna att de tog del av politisk TV-reklam under valrörelsen.²

Går man tillbaka i tiden har det varit förbjudet att sända politisk TV-reklam i marknätet sedan första reklamkanalen, TV4, började sina sändningar 1992. Plötsligt förändrades detta, till synes utan någon större debatt. När Sverige övergick till att sända TV med digital teknik omförhandlades sändningstillstånden och endast public service ålades begränsningar avseende politisk reklam. Sedan dess är det fritt fram för TV4 att sända partiernas reklamfilmer. Hur kunde en så viktig förändring av den svenska opinionsbildningen ske nästintill obemärkt?

Något som är värt att uppmärksamma är avsaknaden av särskilda riktlinjer för politisk reklam i TV. Många andra länder har restriktioner som bestämmer exempelvis hur mycket pengar partierna får lägga ner på reklam i TV eller under vilken tid i valrörelsen man får sända reklamen.³ Denna typ av lagar finns inte i Sverige utan politisk TV-reklam regleras som vilken annons som helst. TV4-gruppen har tagit fram en lista med egna bestämmelser för hur de ska hantera den nya

1 JMG, institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs Universitet. Information under rubriken *Forskning*. Hämtad från [www](http://www.jmg.gu.se) (2010-01-09)

2 Statistiska centralbyrån. *Valet till Europaparlamentet 2009*, s 182

3 Kaid & Holtz-Bacha, *The SAGE Handbook of Political Advertising*, s 11

reklamkategorin, men det finns ingen reglering i lag.⁴ Frågan är således inte bara hur ett så viktigt beslut kunde passera obemärkt förbi, utan också varför Sverige i dagsläget har en av världens mest liberala regleringar på området?

1.2 Tidigare forskning

Det finns åtskilliga studier om reklam. Det finns historiska översikter om de politiska diskussionerna kring införandet reklam i TV och utvecklingen fram till dagens läge, studier om hur reklam påverkar dess publik, beskrivningar av internationella likheter och skillnader samt om det mesta som rör det svenska medielandskapet.⁵ Däremot finns det i princip ingen forskning om *politisk* TV-reklam, varken hur det har sett ut historiskt eller hur läget är idag. Kända svenska medieforskare som Lars Nord och Lars-Åke Engblom nämner kort den politiska reklamen i sina böcker *Medier utan politik* och *Radio och TV efter monopolet*, men det finns ingen historik eller vidare diskussion. Kaid och Holtz-Bacha gör en internationell översikt i boken *The SAGE Handbook of Political Advertising* men då boken är utgiven 2006 uteblir den helomvändning som skett i Sverige. Området är i princip outforskat vilket gör att min studie kan vara startskottet för en fortsatt forskning om den politiska TV-reklamen.

1.3 Syfte och frågeställningar

Jag har fått i uppdrag att försöka besvara frågan hur det kom sig att politisk TV-reklam blev tillåtet i Sverige. På grund av avsaknaden av tidigare studier på området är en allmän översikt relevant.

Studiens syfte är att *beskriva och förklara hur det gick till när politisk TV-reklam blev tillåtet i Sverige. Detta undersöks utifrån politiska, ekonomiska och teknologiska förutsättningar.*

För att uppnå mitt syfte kommer jag att besvara följande frågeställningar:

1. *Vilka faktorer har varit betydande för att politisk TV-reklam nu är tillåten att sända i Sverige?*

Jag vill undersöka i vilken mån politiska, ekonomiska och teknologiska faktorer har påverkat utvecklingen. Det är också intressant att se om internationella omständigheter varit betydande.

2. *Vilka var huvudargumenten för och emot den nuvarande regleringen?*

Jag vill veta hur man i den politiska processen diskuterade kring frågan. Politisk TV-reklam regleras idag som vilken annons som helst, jag frågar mig om detta var det enda alternativet eller om man vägde mellan olika typer av reglering.

Genom att besvara dessa frågeställningar kommer jag att kunna måla upp en översiktlig bild av den politiska process som lett fram till att politisk TV-reklam nu får visas i Sverige.

1.4 Begreppsdefinition

I min undersökning definierar jag politisk reklam som en marknadsföringsåtgärd med ett politiskt parti eller politisk frontperson som avsändare, i syfte att övertyga och påverka potentiella väljare.

Även benämningarna åsiktsreklam och åsiktsannonser kan syfta till politisk reklam. I dessa två begrepp kan även reklam som inte är politisk räknas in. Radio- och TV-lagens definition av åsiktsannonser är:

4 TV4. *Riktlinjer för åsiktsannonsering i TV4-gruppen*. Hämtad från [www](http://www.tv4.se) (2010-11-16)

5 Se till exempel Grusell, *Reklam – en objuden gäst?* eller Hadenius & Weibull, *Massmedier*

(...) meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan och som syftar till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.⁶

I min studie och mitt material finns alla dessa tre begrepp (politisk reklam, åsiktsreklam och åsiktsannonser) representerade. På grund av att de politiska åsikterna är mitt fokus i begreppet åsiktsannonser använder jag de olika begreppen synonymt med varandra. Det är viktigt att notera att reklam för religiösa åsikter blev tillåtet i TV samtidigt som reklam för politiska åsikter, men detta kommer inte att behandlas i den fortsatta texten.

För att tydliggöra handlar min studie inte om politisk reklam i allmänhet, utan politisk reklam som sänds i TV.

1.5 Televisionen i Sverige

Det finns flera olika sätt att sända TV i Sverige. De vanligaste sätten är *marksänd TV* där TV-signalerna sänds ut från ett antal master runt om i landet hem till mottagarens egen antenn, *kabel-TV* där signalerna skickas via kablar in i mottagarens bostad och *satellit-TV* som överför TV-signaler från satelliter ute i rymden till mottagarens parabolantenn. Man kan även se på TV via ip-TV och webb-TV där ip-TV distribueras via en särskild del av bredbandsnätet och webb-TV sänds via Internet.⁷

Televisionen har förändrats en hel del under åren, som svensk medborgare har man gått från att titta på analoga sändningar på en enda kanal till möjligheten att välja bland flera hundra kanaler dygnet runt sända med digital teknik. Längre var det endast via det analoga marknätet man kunde se på TV. Marknätet förvaltas idag av det statligt ägda bolaget Teracom och 99,8% av befolkningen har idag tillgång till sändningarna.⁸ Nätet började byggas på 1950-talet och fram till 1991 fick bara public service -kanalerna, SVT1 och SVT2, tillstånd att sända. I ljuset av detta var det en stor händelse när regeringen efter en del diskussion beslutade om att tillåta en ytterligare kanal i marknätet. Att kanalen dessutom skulle få sända reklam var även det ett stort steg, än idag har det sammantaget varit totalförbud mot reklam i TV i fler år än det har varit tillåtet. Efter många turer var det TV4 som fick den eftertraktade platsen i marknätet. TV4 gick med på de villkor som regeringen ställde, bland annat åtog de sig att betala en årlig koncessionsavgift som skulle baseras på de totala intäkterna.⁹ De åtog sig även att, liksom public service -kanalerna, sändningarnas innehåll skulle vara både sakligt och opartiskt.

Ett antal år senare beslutade regeringen att TV-sändningarna i marknätet skulle övergå från analog till digital teknik. Digital-TV har fördelen att rymma ett större antal kanaler än ett analogt nät, vilket från början var anledningen till att det digitala nätet blev aktuellt. Andra fördelar man såg, och som vi i dagens läge förknippar med digital-TV, är möjligheten till att sända HD-TV samt införandet av interaktiva tjänster.¹⁰ I den statliga utredning som låg till grund för beslutet att gå över till det digitala nätet var ett av argumenten att staten hade större möjlighet att kontrollera marksändningar eftersom kanalerna då skulle vara tvungna att följa Radio- och TV-lagen.¹¹

6 SFS 2010:696 *Radio- och TV-lag*

7 Myndigheten för radio och TV. Information under rubriken *Om mediebranschen*. Hämtad från www (2010-12-17)

8 Teracom. Information under rubriken *Om Teracom*. Hämtad från www (2010-12-17)

9 Engblom & Wormbs, *Radio och TV efter monopolet*, s 30

10 Hadenius & Weibull, *Massmedier*, s 268-269

11 Ibid., s 271-272

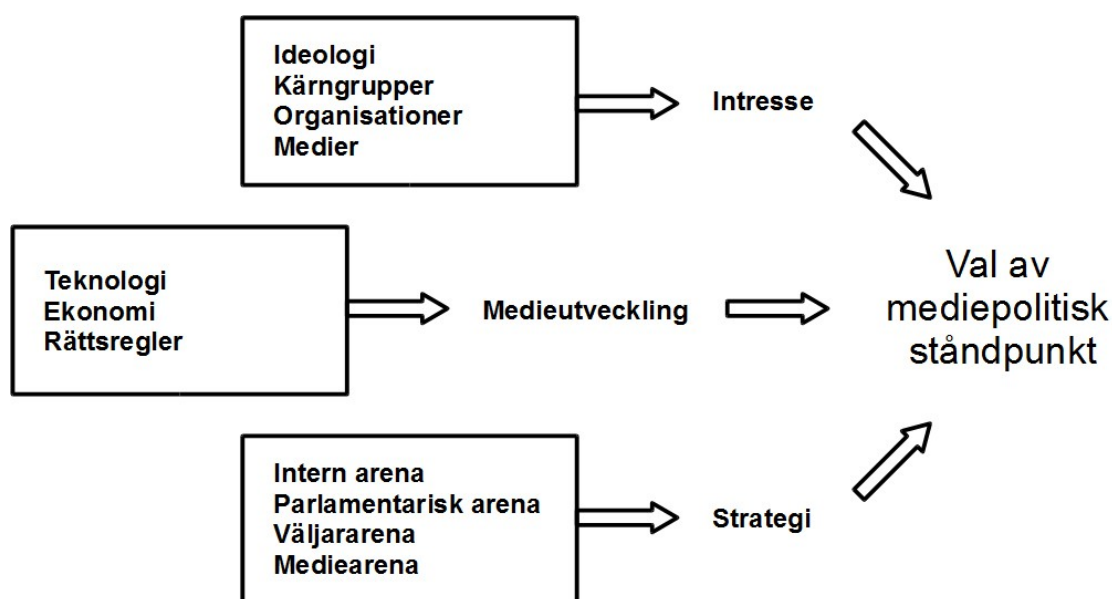
2. Teori och referensramar

Jag undersöker processen som leder fram till beslutet att i praktiken tillåta politisk TV-reklam utifrån ingången att detta kommer ur en komplex process med inblandning från en mängd olika faktorer. Processen påverkas av politiska, ekonomiska och teknologiska förutsättningar. Det kan dessutom vara av intresse att sätta in det hela i ett internationellt perspektiv. Först presenterar jag en modell som kan användas för att förstå bakgrunden till politiska beslut. Detta följs av en skildring av delar av den värld som beslutet tagits i.

2.1 Mediepolitiska ståndpunkter

Mediepolitik förefaller inte vara något självklart definierat politikområde eftersom den ofta hamnar mellan olika ansvarsområden med frågor splittrade på flera olika departement.¹² Mediepolitik kan förklaras som statliga åtgärder som rör mediers funktioner, villkor och ställning i samhället. Den svenska mediepolitiken syftar till att stödja yttrandefrihet och mångfald samt massmediernas oberoende och tillgänglighet.¹³

Hur noga man än studerar ett politiskt beslut så kan det vara svårt att förstå drivkrafterna utan att se det i sitt sammanhang och förstå hur mediepolitiken fungerar i praktiken. Lars Nord har utvecklat en modell för studier av partiers mediepolitiska ståndpunkter. Han menar att mediepolitik är en produkt av samspelet mellan olika intressen i samhället, medieutveckling och politiska strategier.¹⁴ Nord anknuter främst modellen till partipolitik men jag anser att den även går att applicera mer allmänt på hur ett politiskt beslut formas. Modellen kan användas för att förstå bakgrunden till politiska beslut som fattas, detta både på partinivå och på riksdagsnivå.



Nords modell visar att val av politisk ståndpunkt kommer ur tre huvudområden som han valt att kalla *intresse*, *medieutveckling* och *strategi*. Nord betonar att det är just ett *samspel* mellan dessa tre faktorer som leder till ett politiskt beslut. Ett samspel där alla faktorer inte alltid har lika stor påverkan eller utmärker sig lika mycket, samtidigt som en fristående faktor inte enskilt kan stå för

12 Nord, *Medier utan politik*, s 18

13 Nationalencyklopedin. Sökord: *Mediepolitik*. Hämtad från www (2010-12-15)

14 Nord, *Medier utan politik*, s 46

utvecklingen. Nord exemplifierar detta med att teknologin knappast i sin ensamhet kunnat påverka det samhälleliga skeendet under den snabba medieutvecklingen under 1900-talet, utan det som gett medierna den ställning de har idag är även ekonomiska intressen och politiska och rättsliga beslut.¹⁵

Huvudområdet *intresse* syftar till olika ideologier, kärngrupper, organisationer och medier. Han menar att ideologiska värderingar påverkar valet av ståndpunkt. Synen på individ, stat och marknad lägger grunden för de mediepolitiska ståndpunkterna.¹⁶ En annan påverkande faktor är synen på mediernas roll i samhället. Nord tar bland annat upp två huvudsakliga tendenser; liberalt orienterad och socialt ansvarsorienterad tendens. Sammanfattat kan man säga att den liberalt orienterade tendensen har som fokus att privatisera stora delar av mediesektorn medan den sociala ansvarsorienterade tendensen tvärtom vill vidareutveckla public service -modellen (radio och TV i allmänhetens tjänst, på uppdrag av statsmakterna).¹⁷ Andra större grupper, organisationer och företag speciellt inom mediebranschen kan också påverka ett beslut.

Nord delar upp begreppet *medieutveckling* i teknologi, ekonomi och rättsregler. Förutsättningarna för att styra mediernas villkor påverkas av den tekniska utvecklingen av traditionella medier samt framväxten av nya. Ekonomi styr medieutvecklingen i allra högsta grad, det är till exempel en självklarhet att som politiker ta hänsyn till det statsfinansiella läget. Pengar från annonsörer kan påverka utvecklingen och skärpa konkurrensen på mediemarknaden. I Sverige finns det grundlagar rörande yttrandefrihet, tryckfrihet och fri opinionsbildning som reglerar hur mediepolitiken kan utvecklas. Även EU-medlemskapet kan påverka de beslut som fattas.¹⁸

Nord menar att politiska ståndpunkter också formas efter vad som rent strategiskt kan ge bäst utdelning. Den tredje punkten *strategi* delar han upp i intern arena, parlamentarisk arena, väljararena samt mediearena. Exempelvis kan mediepolitiska ståndpunkter formas genom en undersökning av vilka åsikter som har stort stöd i den allmänna opinionen (väljararena) eller ger rätt sorts uppmärksamhet i medierna (mediearena). Samtidigt är det viktigt att hålla ihop partiet (intern arena) och utforma ståndpunkter som andra partier kan acceptera (parlamentarisk arena), något som leder till kompromisser och uppgörelser över partigränserna.¹⁹

För att kort exemplifiera hur Nords modell kan användas i en undersökning om politisk TV-reklam vill jag relatera till en annan stor händelse inom televisionen, men som till skillnad från tillåtandet av politisk TV-reklam är väl utforskat och undersökt: beslutet att tillåta reklam i TV överhuvudtaget. Sverige beslutade om att tillåta reklam i TV för första gången år 1991 och vad som följer är händelseutvecklingen i stora, sammanfattande, drag. Socialdemokraterna med Olof Palme i spetsen var starkt emot TV-reklam grundat på en ideologisk övertygelse att reklam var skadligt men också på grund av tron på att bland annat näringslivet skulle använda en kanal fristående från public service som en möjlighet att sprida propaganda. Framförallt ville de inte ha reklam i en fristående kanal, Socialdemokraterna kunde dock se vissa fördelar med att tillåta reklam i public service. Här kan vi se hur bland annat den ideologiska övertygelsen spelar in i politiken, vilket Nord tar upp i rubriken *intresse*. Efter Palmes död och med tryck från den medieteknologiska utvecklingen blev utgångspunkten i argumentationen från utbildningsdepartementets sida att reklam i TV inte längre gick att förhindra. En utredning som gjordes år 1989 resulterade i ett antal olika reklam-TV-modeller där varianten med en ny kommersiell kanal helt skild från SVT föreslogs som den bästa ur mångfaldssynpunkt.²⁰ Socialdemokraterna såg hellre att TV-reklam fick ta plats i public service -kanalerna med tanken att en del av intäkterna skulle kunna gå till presstödet som till stor del

15 Nord, *Medier utan politik*, s 79

16 Ibid., s 47-52

17 Ibid., s 59

18 Ibid., s 46

19 Ibid., s 51

20 Grusell & Nord, *Vår hatkärlek till tv-reklam*, se även Nord, *Medier utan politik*, kap 8

stöttade socialdemokratiska andratidningar.²¹ Detta kan placeras under Nords rubrik *strategi*. Socialdemokraterna ändrade helt inställning 1990. Detta bland annat på grund av att utvecklingen inom etermedia gjorde det svårt att motivera ett motstånd mot reklam samt att många medborgare redan kunde se reklam via TV3 som sändes via Storbritannien. År 1991 beslutades det om en privat, marksänd kanal med reklammonopol: TV4 kom in i bilden.²² Här visas prov på hur *medieutvecklingen* kan skynda på ett beslut eller göra en gammal åsikt omodern. Med detta exempel är det tydligt hur intressen, medieutveckling och strategier tillsammans kan leda fram till ett politiskt beslut.

2.2 Mediernas utveckling

Medierna är av stor betydelse när det kommer till vad medborgarna får för politisk information, inte bara under valrörelserna.²³ De politiska partierna får exponera sina åsikter i allt från vanlig press och på affischer till i nya medier så som Youtube och Twitter. Det har till och med visats politisk reklam på bio i Sverige.²⁴ Partierna fick dock inte visa reklam i TV förrän 2006. TV har länge varit ett speciellt medium och är det fortfarande i vissa avseenden. Runt 6,2 miljoner svenskar tittar dagligen på TV i Sverige, i genomsnitt 166 minuter per dag.²⁵ Alla kanaler som sänder i marknätet ska ta hänsyn till *mediets särskilda genomslagskraft* när det gäller ämnesval och sändningstid.²⁶ Under åren har dock TV-mediet fått en annan roll i samhället. Det var åratals sedan alla hade sett och kunde diskutera samma TV-program när de kom till jobbet på måndag morgon efter helgen. Den digitala medietekniken har skapat nya villkor, en tidning behöver inte längre vara gjord av papper och TV måste inte nödvändigtvis komma via särskilda TV-signaler. Det blir allt svårare att skilja på de olika medietyperna, man skulle kunna säga att vi har ett tillstånd av *konvergens*.²⁷ Uppkomsten av Internet har luckrat upp gränserna mellan olika medium. Man kan nu mera se på TV via programbolagens eller nyhetsförmedlingarnas hemsidor, byta ut tidningen vid frukostbrickan mot en laptop och snabbt få senaste nyheterna direkt i mobiltelefonen eller via länkar på Facebook. Tekniken påverkar också själva TV-programmens form, innehåll och räckvidd.²⁸ Teknikutvecklingen har till exempel gett programföretagen möjlighet att tillhandahålla tjänster som SVTplay och TV4play där publiken kan gå in och titta på program när som helst under dygnet, en slags förlängning av televisionens ursprungliga form. Sverigedemokraternas valfilm från 2010 har i dagsläget visats nästan 900 000 gånger på Youtube, en sajt vars medlemmar kan ladda upp och titta på videoklipp. Detta kan ge en bild av vilken enorm reklampelare sajten kan vara men också ge ytterligare ljus över det faktum att TV inte längre är det självklara visuella mediet.²⁹ En fråga man kan ställa sig med detta som bakgrund är om TV som medium har förlorat eller i alla fall minskat sin roll som den största opinionsbildaren?

2.3 Politikens utveckling

TV har gradvis fått spela en större roll i valrörelser runt om i världen.³⁰ Den vanliga mediebevakningen är ett dagligt inslag och i vissa länder kan politiska partier och kandidater även sända egna reklamfilmer. Det förstnämnda är gratis och informationen anses ofta vara mer pålitlig från väljarnas sida på grund av att media anses ha vissa skyldigheter mot publiken. Men med en egen reklamfilm får man inte desto mindre chansen att själv bestämma hur man vill presentera sitt parti.³¹ I Sverige skedde den politiska bevakningen till en början med politikerna vid styrspaken.

21 Nord, *Medier utan politik*, s 212-213

22 Grusell & Nord, *Vår hatkärlek till tv-reklam*, se även Nord, *Medier utan politik*, kap 8

23 Nord, *Medier utan politik*, s 42-43

24 Kaid & Holtz-Bacha, *The SAGE Handbook of Political Advertising*, s 185

25 MMS Mediamätning i Skandinavien. *Årsrapport 2009*, s 2

26 Myndigheten för radio och TV. Information under rubriken *Tillsyn och granskning*. Hämtad från www (2010-12-17)

27 Hadenius & Weibull, *Massmedier*, s 254-255

28 Ewertsson, *The Triumph of Technology over Politics?*, s 22-23, 370

29 Youtube. Sökord: *Sverigedemokraternas valfilm 2010*. Hämtad från www (2010-12-17)

30 Kaid & Holtz-Bacha, *The SAGE Handbook of Political Advertising*, s 187

31 Ibid., s 3-4

Partierna fick ha långa presentationsprogram i radio vilket sedan överfördes till TV på 1960-talet. En förändring skedde dock och under åren fick politikerna bestämma allt mindre medan journalisterna och en stark tro på att göra *bra TV* tog över spelet och basade både över vem som fick ordet och vilka ämnen som skulle diskuteras. I dag pågår en ständigt och tuff gallring på nyhetsbyråer och i massmedia av vad som ska presenteras i press, radio och TV. Man brukar prata om *gate-keepers*, en term som beskriver de portar, på engelska *gates*, som media bestämmer över och som man måste ta sig igenom för att nå den tänkta mottagaren.³² Innan politisk TV-reklam blev tillåtet i Sverige 2006 hade man som politiskt parti relativt liten möjlighet att bestämma hur man vill presenteras för medborgarna.³³ Att komma ifrån medias gallring och få göra en fri presentation, en reklamfilm, av sitt politiska parti i TV gör att man kan nå väldigt många med de specifika frågor som man själv tycker är viktiga. Värt att nämna är också att väljarna blir allt mer oförutsägbara i vad de ska rösta på, de har inte lika stark partitillhörighet som förut utan är mer öppna för påverkan.³⁴ Detta medför att det blir viktigare än någonsin för partierna att kunna kontrollera förutsättningarna för de politiska kampanjerna. Med detta som bakgrund är det även intressant att undersöka i vilken utsträckning de politiska partierna varit en drivande kraft i beslutet att visa politisk reklam i TV.

2.4 Internationellt perspektiv

Det är alltid relevant och intressant att sätta in sina resultat i ett internationellt perspektiv. Sverige var inte det enda landet där det skedde radikala förändringar inom etermedia i slutet på 1900-talet. Förändringen gick i Sverige likt i flera andra europeiska länder mot en kommersialiserad television med fler kanaler. Detta skedde mycket snabbt, i mitten av 1980 -talet var det nästintill bara de skandinaviska länderna som stod utan reklam i rutan.³⁵ Digitaliseringen av marknätet, som helt slutfördes i Sverige år 2007, har pågått sedan början av 2000 -talet runt om i Europa utan överordnade slutdatum. Sverige började digitala sändningar som tredje land i världen efter USA och Storbritannien men släckte ner det analoga nätet som andra land i Norden efter Finland.³⁶

När det gäller att tillåta politisk TV-reklam är Sverige varken först eller sist i världen. I de länder där det är tillåtet visas den typen av reklam främst i kommersiell TV med ett antal undantag.³⁷ Som jag nämner i inledningen finns det ofta lagstadgade regler för på vilket sätt politisk reklam ska få visas. Länder med väldigt olika politisk styrning så som Argentina, Kanada, Polen, Sydkorea, Lettland, Litauen och Mexiko har tydliga regler för vad som gäller. Sverige står dock inte ensamt i Norden utan riktlinjer, både Island och Finland saknar också regleringar. På Island har diskussioner pågått om att förbjuda politisk reklam i samband med val, men detta har aldrig fastslagits.³⁸ I USA spenderar vissa kandidater till presidentvalet över halva kampanjbudgeten på reklam i TV.³⁹ Det är inte möjligt för ett programföretag att neka eller censurera innehållet i reklamfilmerna, även om de anser att det som sägs är rena lögnen. TV-kampanjerna i USA har fått mycket kritik för att de till stor del går ut på att kandidaterna ”smutskastar” varandra, att de i reklamfilmerna pratar mer illa om andras politik än gott om sin egen. Studier visar att en övervägande del av filmerna är negativa, men att det då främst handlar om just andras politik och inte kandidaterna personligen.⁴⁰ Inför EU-valet 2008, då politisk TV-reklam började sändas på allvar i Sverige, var just smutskastningen ett orosmoment för bland annat Socialdemokraterna.⁴¹

32 Hadenius & Weibull, *Massmedier*, s 340-343

33 Esaiasson & Håkansson, *Besked ikväll!*

34 Företeelsen beskrivs inom internationell forskning som *dealignment process*, se till exempel Kaid & Holtz-Bacha, *The SAGE Handbook of Political Advertising*, s 4

35 Ewertsson, *The Triumph of Technology over Politics?*, s 145-147

36 Engblom & Wormbs, *Radio och TV efter monopolet*, s 257-261

37 Kaid & Holtz-Bacha, *The SAGE Handbook of Political Advertising*, s 9

38 *Ibid.*, s 188-190

39 *Ibid.*, s 5

40 *Ibid.*, s 40-44

41 Grusell & Nord, *Syftet är alltid att få spinn*, s 26-27

Det finns även regler inom EU och Europarådet som måste efterföljas. *Europeiska konventionen om gränsöverskridande television*, även kallat TV-konventionen, är en av dem. TV-konventionen togs fram för att uppmuntra rörligheten över gränserna för TV-programtjänster vilket ska stödja ländernas gemensamma värderingar.⁴² Alla länder som är medlemmar i EU, samt EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein, måste även följa *EU:s direktiv för audiovisuella medietjänster* (AV-direktivet). I direktivet kan man hitta regler för olika typer av reklam, så som tobak- och alkoholreklam, samt vissa övriga regleringar.⁴³ EU-ländernas gemensamma regelverk (EU-rätten) står i regel över medlemsländernas nationella lagar.⁴⁴ Detta fick Norge erfaras efter att en TV-kanal blivit dömd och bötfälld för att ha brutit mot det norska förbudet om politisk reklam år 2003.⁴⁵ Detta följdes av en dom från EU-rätten där de ansåg att Norges agerande var ett brott mot *europakonventionen om mänskliga rättigheter*. EU-rätten hänvisade till en särskild del i konventionen, *Article 10 – Freedom of expression*, som syftar till att skydda yttrandefriheten. Slutsatsen var att Norge hade gjort fel när de dömt kanalen efter sina egna lagar.⁴⁶

2.5 Sammanfattning

De teoretiska områden jag beskrivit ovan berör hur mediepolitiska beslut fattas samt utvecklingen på olika områden som kan tänkas ha påverkan på den politiska process som ledde till att politisk reklam blev tillåten i TV. Med hjälp av dessa teorier kan jag sätta mina resultat i ett sammanhang och skapa ytterligare förståelse. I nästa avsnitt följer en redogörelse för hur jag går tillväga för att besvara mina frågeställningar.

42 EUR-Lex. *Rapport från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av direktiv 89/552/EEG, "Television utan gränser"*. Hämtad från [www](#) (2010-01-09)

43 EU-upplysningen. *TV-reklam*. Hämtad från [www](#) (2010-12-16)

44 Regeringskansliet. *Grundlagarna*. Hämtad från [www](#) (2010-12-16)

45 Norge är inte med i EU men medlem i Europarådet som precis som EU har undertecknat Europakonventionen

46 European Court of Human Rights search portal. *Case of TV Vest AS & Rogaland Pensjonisparti v. Norway*. Hämtad från [www](#) (2010-12-16)

3. Metod

Studiens syfte är att *beskriva och förklara hur det gick till när politisk TV-reklam blev tillåtet i Sverige. Detta undersöks utifrån politiska, ekonomiska och teknologiska förutsättningar.*

För att uppnå mitt syfte kommer jag att besvara följande frågeställningar:

1. Vilka faktorer har varit betydande för att politisk TV-reklam nu är tillåten att sända i Sverige?
2. Vilka var huvudargumenten för och emot den nuvarande regleringen?

För att kunna besvara mina frågeställningar har jag valt att använda mig av kvalitativ innehållsanalys. Utgångspunkten i min undersökning är de politiska dokumenten som visar vägen fram till ett beslut om att tillåta politisk reklam i kommersiell TV. Jag vill ge en beskrivande bild av hur beslutet kom till för att sedan försöka förklara vilka bakomliggande orsaker det kan finnas till beslutet genom att sätta det hela i sitt sammanhang. I min analys utgår jag från Nord's modell om mediepolitiska ståndpunkter och applicerar hans tre huvudområden *intresse, medieutveckling* och *strategi* på den politiska utvecklingen.

För att förstå vilket material som är relevant för min undersökning är det också nödvändigt att kort gå igenom dels hur TV regleras och dels hur ett politiskt beslut tas.

3.1 Kvalitativ innehållsanalys

En stor skillnad mellan kvantitativa och kvalitativa metoder är att i den senare kan olika personer *tolka* samma information, i mitt fall olika politiska dokument, på olika sätt. I grund och botten handlar tolkningen av en text om att man *begriper och förstår vad en text säger utifrån den fråga man ställer*. Esaiasson skriver att ju längre avstånd man har från en text historiskt, kulturellt eller socialt, desto svårare är det att tolka den på rätt sätt. Det kan till och med vara så att ett och samma begrepp betyder olika saker i olika sammanhang.⁴⁷ Jag har försökt att undvika missuppfattningar och feltolkningar dels genom att vara medveten om att detta kan ske men också genom att före studiens början lära mig mer om bland annat processerna kring ett politiskt beslut.

Reliabilitet handlar om hur tillförlitlig resultatet av en undersökning är. Olika personer ska kunna analysera samma material på samma sätt och se samma påstådda meningar och mönster träda fram, det vill säga få samma resultat. Om detta lyckas har studien det man kallar god intersubjektivitet.⁴⁸ När man arbetar med kvalitativa metoder är det omöjligt att, som man kan i kvantitativ forskning, kontrollräkna slutsatserna. Det är inte för det mindre viktigt att vara konsekvent i sina bedömningar. Det handlar istället om att vara tydlig med sin arbetsgång och sina tolkningar av det empiriska materialet. För att uppnå god intersubjektivitet har jag därför varit noga med att visa hur jag analyserat och sammanfattat texten med hjälp av citat och referat.

Jag har sökt efter de politiska dokument som berör områdena åsiktsannonsering, reklam, opartiskhet, TV och digitalisering. Framförallt har detta material bestått av statliga utredningar. I de utredningar som berört mina intresseområden har jag sökt efter svar på mina frågeställningar samt om det fanns stöd för politiska, teknologiska eller ekonomiska förklaringar.

Efter att ha bearbetat det politiska materialet har jag relaterat detta till den teori jag tidigare presenterat kring hur mediepolitiska beslut fattas samt utvecklingen inom vissa områden som kan tänkas ha påverkan på den politiska processen.

47 Esaiasson m.fl., *Metodpraktikan*, s 249-254

48 Bergström & Boréus, *Textens mening och makt*, s 37

3.2 Reglering av televisionen

Programföretag som är skrivna i Sverige måste följa bestämmelserna i Radio- och TV-lagen. Denna lag baseras på yttrandefrihetsgrundlagen som finns till för att säkra yttrandefriheten i medier vid sidan av den tryckta skriften. Programföretag tilldelas även särskilda sändningstillstånd som innehåller vissa regler och villkor för sändningarna.⁴⁹ De villkor som är möjliga att ställa finns listade i Radio- och TV-lagen. I lagen finns det bestämmelser kring reklam men det finns även hänvisningar till marknadsföringslagen på vissa punkter.⁵⁰ Programföretag som inte är etablerade i Sverige ska normalt följa de lagar och regler som gäller i det specifika landet varifrån de sänder. Kanaler som TV3, TV6, TV8, TV10, Kanal 5, kanal 9 med flera sänder från Storbritannien och omfattas därför av brittisk lagstiftning.⁵¹

Den 1 augusti 2010 slogs de tidigare myndigheterna *Radio- och TV-verket* och *Granskningsnämnden för radio och TV* samman och bildade *Myndigheten för radio och TV*.⁵² Sedan 2008 bestämmer de om sändningstillstånd för alla marksända kanaler förutom public service-kanalerna där regeringen står för besluten. Före 2008 utfärdade regeringen sändningstillstånd för alla kanaler. Sänder man via kabel, satellit eller webb behöver man endast registrera sin verksamhet hos Myndigheten för radio och TV.⁵³ *Granskningsnämnden för radio och TV* är ett särskilt organ inom myndigheten. De ansvarar för att, bland annat efter anmälningar från tittare, granska programinnehåll så att svensk lagstiftning följs.⁵⁴

Sedan politisk reklam blev tillåten att sända i marknätet regleras den på samma sätt som andra annonser. Regleringen för annonser står inskriven i Radio- och TV-lagen och innefattar bestämmelser över bland annat hur lång tid annonsen får vara, hur stor del av sändningstiden som får vara annonser, att en annons ska vara tydligt skild från andra program och att det ska vara tydligt vem som står som avsändare.⁵⁵

3.3 Politiska beslut

Jag vill genom min studie måla upp en översiktlig bild av de politiska turerna kring politisk TV-reklam. Det är därför angeläget att först förklara hur ett politiskt beslut formellt går till.

Innan regeringen skickar ett förslag till riksdagen så behövs det ibland göras en utredning för att noggrant undersöka de olika möjligheter som finns. När utredningen är färdig så lämnas ett antal förslag i form av betänkanden till regeringen, dessa betänkanden har som samlingsnamn *Statens offentliga utredningar* (SOU) vilka namnges efter år och ordningsföljd. Betänkandet skickas sedan på remiss till de myndigheter som berörs av förslagen. Utredningarna är offentliga vilket innebär att alla, även privatpersoner och intresseorganisationer, kan ta del av dem och ge sina synpunkter. Efter att regeringen har tagit ställning till utredningen och dess remisser kan de välja om de vill gå vidare med frågan eller inte. Om de vill gå vidare så skriver de sina förslag i en proposition till riksdagen. Riksdagsledamöter kan också lämna förslag, så kallade motioner, till riksdagen i anslutning till regeringens propositioner.⁵⁶

49 Myndigheten för radio och TV. Information under rubriken *Tillstånd och registrering*. Hämtad från [www](#) (2010-12-17)

50 SFS 2010:696 *Radio- och TV-lag*, 8 kap

51 Myndigheten för radio och TV. Information under rubriken *Tillsyn och granskning*. Hämtad från [www](#) (2010-12-17)

52 Nationalencyklopedin. Sökord: *Granskningsnämnden för radio och TV*. Hämtad från [www](#) (2010-12-17)

53 Myndigheten för radio och TV. Information under rubriken *Tillstånd och registrering*. Hämtad från [www](#) (2010-12-17)

54 Myndigheten för radio och TV. Information under rubriken *Tillsyn och granskning*. Hämtad från [www](#) (2010-12-17)

55 SFS 2010:696 *Radio- och TV-lag*, 8 kap 5§

56 Sveriges Riksdag. Information under rubriken *Demokrati*. Hämtad från [www](#) (2010-12-17)

När propositionen och motionerna är inlämnade skickar kammaren vidare dem till olika utskott som ska arbeta med förslagen, till exempel genom att låta olika organisationers experter och representanter uttala sig och ge kritik.⁵⁷ Det är framförallt *konstitutionsutskottet* men även i viss mån *kulturutskottet* som behandlar frågor som rör radio och TV, yttrandefrihet och opinionsbildning.⁵⁸ Efter en diskussion bland utskottets ledamöter samt avstämning med partigrupperna, skrivs ett betänkande med förslag till vad kammaren bör besluta i frågan. Beroende på om riksdagens ledamöter är överens i frågan eller inte, eller om det finns flera förslag eller bara ett enda, så sker processen fram till beslutet ut på olika sätt. Finns det bara ett förslag och alla är överens så klubbas beslutet igenom och en skrivelse skickas till regeringen med beslutets innehåll. I annat fall kan det bli debatt och omröstning innan skrivelsen skickas.⁵⁹

Efter ett beslut från riksdagen så är det upp till regeringen att se till att beslutet blir verkställt. De tar hjälp av de drygt 390 statliga myndigheter som finns i Sverige, exempelvis ansvarar *Myndigheten för radio och tv* för tillsyn i frågor om TV-sändningar. Regeringen får varje år rapportera till riksdagen om de åtgärder som gjorts, så att besluten följs upp på ett korrekt sätt.⁶⁰

3.4 Urval och avgränsningar

På grund av att det inte finns någon tidigare redogörelse av själva beslutsprocessen avgränsar jag mig till just detta. Det behövs en redogörelse av vad som skett rent politiskt innan vidare analys kan göras. Mitt undersökningsmaterial består av statliga utredningar, beslut, betänkanden, motioner och protokoll. Det visade sig under undersökningens gång att även sändningstillstånden har en central roll och då särskilt TV4:s tillstånd från åren -06 samt -08. Jag har även undersökt Radio- och TV-lagen samt jämfört lagen från 1996 med den från 2010.

Jag eftersträvar en översiktlig bild av de politiska lagstiftande turerna, varav jag har valt bort att undersöka remisser. Att undersöka alla remisser är ett stort arbete och ryms inte inom ramen för min undersökning. Jag har även valt att utelämna exempelvis ledar- och debattartiklar av samma anledning. En kombination av en studie av den politiska processen samt artiklar i ämnet hade möjligen kunnat ge en bredare bild av händelsen. Det skulle även vara intressant med intervjuer med personer som varit inblandade i processen, vilket föreslås som fortsatt forskning. Min studie kommer ändå att bidra med kunskap på grund av den tidigare avsaknaden av forskning på området.

Jag har systematiskt gått igenom det öppna politiska material som uttryckligen handlar om åsiktsannonsering, reklam, opartiskhet, TV och digitalisering från 1997 fram till 2008. Specifikation av de statliga utredningar jag valt ut som särskilt intressanta för min studie redogörs för i bilaga 1. Jag har även valt att ge en bild av digitaliseringen på grund av att beslutet att övergå från analog till digital sändningsteknik är avgörande för att politisk TV-reklam skulle bli tillåtet i Sverige. År 1997 tas beslutet att övergå till digital-TV och därför är detta även starten i min undersökning. År 2008 blev politisk TV-reklam tillåten i hela det digitala marknätet (förutom för public service -kanalerna) och därför slutar min studie om beslutsprocessen just där. Det finns möjligtvis vissa röster ännu längre tillbaka i tiden som förespråkade eller avrådde från politisk TV-reklam, vilket framtida studier på området kan undersöka närmare.

57 Sveriges Riksdag. Information under rubriken *Demokrati*. Hämtad från [www](http://www.riksdagen.se) (2010-12-17)

58 Sveriges Riksdag. Information under rubriken *Utskotten och EU-nämnden*. Hämtad från [www](http://www.riksdagen.se) (2010-12-17)

59 Sveriges Riksdag. Information under rubriken *Demokrati*. Hämtad från [www](http://www.riksdagen.se) (2010-12-17)

60 Ibid.

3.5 Sammanfattning

Studien utförs genom kvalitativ innehållsanalys. Fokus ligger på att redogöra för själva beslutsprocessen efter en undersökning av statliga utredningar, beslut, betänkanden, motioner och protokoll. Även Radio- och TV-lagen samt TV4:s sändningstillstånd undersöks och jämförs mellan olika år. Perioden för studien är avgränsad till åren mellan 1997 och 2008 varav 1997 är året då beslut togs om övergång till digital-TV och 2008 är året då den nuvarande regleringen kom på plats.

4. Resultat och analys

I följande kapitel kommer jag att redogöra för resultatet av min studie där jag löpande för en analys. Först presenteras resultaten från min undersökning av Radio- och TV-lagen samt TV4:s sändningstillstånd. Detta följs av en kronologisk genomgång från beslut om digitalisering till och med när politisk TV-reklam blir tillåtet i hela marknätet 2008. I nästkommande kapitel, *Slutsats*, gör jag en sammanfattning samt svarar på mina frågeställningar där jag förhåller resultaten till teori och referensram.

Som jag tidigare skrivit så reglerar Radio- och TV-lagen vad man får och inte får sända i TV. I Radio- och TV-lagen finns det vissa villkor som kan ställas på programföretagen. Dessa villkor skrivs in i programföretagens sändningstillstånd. Varför man förut inte fått sända politisk reklam men att det idag är tillåtet måste ha sitt svar i lagen eller tillstånden. Jag börjar med att se om det skett någon förändring i Radio- och TV-lagen.

4.1 Radio- och TV-lagen

Radio- och TV-lagen infördes 1996 och upphävde då 7 andra lagar som tillsammans reglerat olika delar av radio- och TV-marknaden.⁶¹ Bedömningen gjordes att sändningar med begränsad etableringsfrihet, de som sände i marknätet, kunde få villkor om opartiskhet och saklighet. Däremot ansågs den bedömning som gjorts när satellitlagen kom 1992, att sändningar via satellit inte behövde präglas av opartiskhet och saklighet, vara fullgod och därför skrevs inte detta heller in gällande satellitsändningar i Radio- och TV-lagen. Begreppet *mediets särskilda genomslagskraft* som man enligt satellitlagen var skyldig att ta hänsyn till skrevs inte in i Radio- och TV-lagen utan skrevs endast in bland de villkor som kan tillskrivas sändningstillstånd.⁶²

En ny Radio- och TV-lag infördes 2010 och ersatte den gamla. Det hade skett ett flertal ändringar sedan 1996 och med den nya lagen avsåg man att förbättra strukturen och överskådligheten. I den nya lagen finns det nya, tydliga rubriker samt en innehållsförteckning för att enkelt kunna hitta det man söker.⁶³ Man har också strävat efter att i största möjliga mån anpassa lagen efter EU-direktivet om audiovisuella tjänster.

I analysen görs en jämförelse mellan Radio- och TV-lagarna från 1996 samt 2010 där likheter och skillnader undersöks. Detta görs för att illustrera det faktum att när det gäller reklam och speciellt politisk TV-reklam så har inte lagen förändrats i någon större mening. Jag kommer i följande text gå igenom de förändringar som rör området politisk TV-reklam.

Det finns en paragraf i Radio- och TV-lagen som reglerar åsiktsannonser. I den nya lagen har paragrafen fått en särskild rubrik (*Åsiktsannonser*) men själva paragrafen är i ordalag den samma förutom att den sitter på skilda platser i de olika lagarna. Det har inte skett någon förändring i Radio- och TV-lagen angående åsiktsannonsering under åren 1996-2010, paragrafen har under hela tiden sett ut såhär:

61 Lagarna som upphävdes var: Lagen om förbud i vissa fall mot rundradiosändning på öppna havet (1966:78), Radiolagen (1966:755), Lagen om radiotidningar (1981:508), Närradiolagen (1982:459), Lagen om rundradiosändning av finländska televisionsprogram (1986:3), Lagen om kabelsändningar till allmänheten (1991:2027), Lagen om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten (1992:1356)

62 SOU 2006:51 *Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor*, s 128

63 Prop. 2009/10:115 *En ny radio- och tv-lag*

*I sändningar för vilka villkor om opartiskhet gäller får det inte förekomma meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan och som syftar till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.
Att sådana meddelanden ska anses som annonser framgår av 3 kap. 1 §.⁶⁴*

Detta förbud gäller som synes endast om det i sändningstillståndet för programföretaget finns inskrivet villkor om opartiskhet, exempelvis för SVT samt TV4 före år 2008. Opertiskhet betyder i praktiken att man som kanal inte får ta någons parti eller bara föra fram ena sidan i en fråga, man måste sträva efter balans och neutralitet i sändningarna. Lyder man under kravet på opartiskhet får man enligt Radio- och TV-lagen inte sända politisk reklam. Vanlig reklam omfattas inte av kravet på opartiskhet.

Definitionen av begreppet annons har inte förändrats anmärkningsvärt genom åren. Så här såg det ut i lagen från 1996:

Med annonser avses reklam samt sändningar som utan att vara reklam sänds på uppdrag av någon annan.⁶⁵

I lagen från 2010 står det istället:

*I denna lag avses med
1. annonser: reklam och andra meddelanden som utan att vara reklam sänds på uppdrag av någon annan och som har till syfte att främja en sak eller en idé⁶⁶*

Ändringen om att en annons måste *främja en sak eller idé* kom till främst för att efterlikna TV-konventionen där annonsbegreppet är mer specificerat.⁶⁷

Programverksamheten ska i lagen från 2010 fortsatt präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer. Annonser ska märkas ut med en särskild signatur som skiljer annonser från annat programmaterial, det enda som tillkommit är att det även gäller *annonsering med delad skärm*. Det ska även vara tydligt vem som är avsändare till en annons, typen av sändningar annonsen kan förekomma i specificeras till *TV-sändning, sökbar text-TV eller beställ-TV*.

Paragrafen om att *Ett sändningstillstånd får även förenas med villkor om förbud mot att diskriminera annonsörer* är borttagen i lagen från 2010. Skälet till detta var att regeringen inte ansåg att detta förbud hade någon praktisk betydelse och inte längre tillämpas. Det blev inskrivet 1991 för att motverka att något programföretag skulle annonsvägra men har aldrig funnits något liknande förbud för satellitsänd TV. Eftersom det i och med digitaliseringen finns flera reklam-tv-kanaler likt förhållandena för satellit-TV så såg inte regeringen någon mening med att skriva in detta i lagen.⁶⁸

Det har skett många förändringar i Radio- och TV-lagen men när det gäller intresseområdet för min studie finns här inte mycket att peka på. Sammanfattningsvis kan jag säga att de förändringar som skett inte ger någon förklaring till varför politisk TV-reklam plötsligt är tillåtet i Sverige. Man kan fortfarande villkora ett sändningstillstånd med krav på opartiskhet och saklighet. Den snävare definitionen av vad en annons är bidrar inte till att man får sända mer eller mindre av den politiska reklamen.

64 SFS 2010:696 *Radio- och TV-lag*, 5 kap 6§

65 SFS 1996:844 *Radio- och TV-lag*, 7 kap 1§

66 SFS 2010:696 *Radio- och TV-lag*, 3 kap 1§

67 SOU 2005:62 *Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken*, s 79

68 Prop. 2009/10:115 *En ny radio- och tv-lag*

Att undersöka lagen ger snarare en klar bild av att det aldrig varit förbjudet med politisk reklam i TV. Det har inte i lag blivit tillåtet, eftersom det aldrig har funnits ett förbud. Det enda som finns i lagen för att kunna reglera politisk TV-reklam är paragrafen om att sändningstillstånden får villkoras med krav på opartiskhet. Radio- och TV-lagen ger inga svar på mina frågor, i nästa avsnitt undersöks sändningstillstånden.

4.2 Sändningstillstånden

När TV4 fick tillstånd att börja sända i det svenska marknätet som enda reklamfinansierad kanal förpliktigades kanalen med en del villkor. För att få sända skulle kanalen bland annat stimulera till debatt kring samhällsfrågor, granska myndigheter samt sända ett opartiskt och sakligt innehåll. Det ingick även ett förbud mot att diskriminera annonsörer. Det som för min undersökning är av intresse är kravet att sändningarna ska präglas av opartiskhet och saklighet. Som jag tidigare förklarat innebär krav på opartiskhet att kanalen enligt Radio- och TV-lagen inte får sända politisk reklam.

Inte långt efter TV4 hade fått tillståndet för marksänd TV så ville kanalen omförhandla vissa av reglerna. De menade att samma regler borde gälla för alla kommersiella kanaler och pekade på att de kanaler som svenskarna kunde se via satellit reglerades på ett helt annat sätt. TV4 ville luckra upp flera bestämmelser gällande reklam. De ville att de skulle få sända mer reklam per timme och få möjlighet att bryta ett program för reklam, men de motsatte sig också förbudet mot åsiktsreklam.⁶⁹ Detta gav inte för tillfället något gensvar men reglerna för reklam har förändrats för TV4:s fördel sedan dess.

Paragrafen om opartiskhet och saklighet har stått kvar genom åren. Senast i TV4:s sändningstillstånd med analog teknik för perioden 1 januari 2006 till 31 januari 2008, innan politisk TV-reklam blev tillåtet i kanalen, var det formulerat såhär:

1§

Sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt. Av detta följer att bestämmelsen i 6 kap. 5§ radio och TV-lagen om förbud mot åsiktsreklam skall iakttas.

Kravet på opartiskhet och saklighet gäller dock inte reklam och program som inte är reklam och som sänds på uppdrag av någon annan.

TV4 skall beakta att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i televisionen.⁷⁰

Kravet på opartiskhet och saklighet har funnits för både public service -kanalerna och TV4 så länge kanalerna har sänt i marknätet. För TV4 börjar dock detta luckras upp digitaliseringens sista skede. 2006 fick TV4 ett nytt tillstånd för sina nischkanaler (TV4 film, TV4 plus, TV4 fakta och TV400) som enbart sändes med digital teknik. Där är *opartiskhet* borttaget ur paragrafen och kvar finns endast ett krav på *saklighet*:

4§

Sändningsrätten skall utövas sakligt. Kravet på saklighet gäller inte för reklam, för vilken annan lagstiftning gäller.

TV4 skall före sändning av program så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter i programmet.⁷¹

69 Engblom & Wormbs, *Radio och TV efter monopolet*, s 31

70 Sändningstillstånd för TV4 AB. Tillstånd att sända marksänd television med analog teknik. Perioden 1 januari 2006 till 31 januari 2008

71 Sändningstillstånd för TV4 AB. Tillstånd att sända marksänd television med digital teknik. Perioden 1 januari 2006 till 31 januari 2008

I detta sändningstillstånd för TV:s nischkanaler försvinner flera krav som tidigare ställts på TV4. I tillståndet för digital teknik försvinner inte bara ordet *opartiskhet* utan även punkter som tidigare funnits om nyhetsvärdering förändras. TV4 ska inte längre stimulera till debatt kring eller ge allsidig information om viktiga samhällsfrågor så att medborgarna blir orienterade och kan ta ställning, granska myndigheter, spegla kulturlivet samt flertalet andra mer public service-orienterade åtaganden de tidigare haft.

När TV4 får nytt sändningstillstånd för grundkanalen för perioden 1 april 2008 till 31 mars 2014 försvinner de gamla kraven även därifrån. Paragrafen om saklighet från nischkanalernas sändningstillstånd 2006 flyttas ordagrant över till grundkanalens tillstånd.⁷² Även paragrafen som säger att TV4 inte får diskriminera annonsörer försvinner i tillståndet från 2008. Detta är det första tillståndet som inte regeringen utfärdat, sedan Myndigheten för radio och tv tog över den rollen detta år.

Det handlar i slutändan om på vilket sätt programföretagen sänder. TV4 har funnits i det digitala marknätet sedan 1995 men har samtidigt sänt i det analoga marknätet.⁷³ Så länge TV4 sände både analogt och digitalt stod de under de gamla kraven där det fanns en mindre public service-ambition. I november 2007 släcktes det analoga nätet ner helt och sändningstillståndet från 2008 får en helt annan prägel.

I valrörelsen 2006 kunde således de politiska partierna välja att sända politisk reklam i TV4:s nischkanaler, detta eftersom kanalerna inte längre sände under krav på opartiskhet. Både folkpartiet och moderaterna sände reklamfilmer, de andra partierna var mer avvaktande.⁷⁴ Inför valet till europaparlamentet 2009 var det första gången som TV4 kunde bjuda in till att sända politisk reklam i TV4:s grundkanal.

Public service-kanalerna och TV4 har haft villkor om opartiskhet i sina sändningstillstånd under hela tiden de sänt i det analoga marknätet. Det är på grund av detta som de inte fått sända politisk reklam. Flera av de övriga vanligaste kanalerna som TV3, Kanal 5, TV6, TV8 med flera sänder från Storbritannien och regleras således inte av svensk lag. De har dock inte heller fått sända politisk reklam eftersom det inte är tillåtet där.⁷⁵ Ordet *opartiskhet* är idag borttaget ur paragrafen om opartiskhet och saklighet i TV4:s sändningstillstånd. Detta innebär i sin tur att kanalen nu i stort sett har monopol på att sända politisk reklam, eftersom varken public service-kanalerna eller flera av de vanligaste kanalerna får sända den typen av reklam. Något som är värt att anmärka på som jag även tar upp i inledningen, är att det inte finns någon särskild reglering för politisk reklam utan det regleras som övriga annonser. TV4 har ställt upp ett par punkter på egen hand som de väljer att gå efter men det finns ingenting i lag som bestämmer exempelvis vilka partier som får sända eller hur prissättningen ska fungera. Jag är tveksam till att denna avsaknad av särskild reglering skulle vara ett medvetet val från riksdag och regering, men att en sådan sak som att förändra villkoren för opinionsbildningen i Sverige kan väl inte ha skett utan eftertanke? I resterande del av detta kapitel visar jag resultatet från min genomgång av det offentliga politiska materialet mellan åren 1997 och 2008.

4.3 Digitaliseringen

Efter att ha undersökt vad som i lag och tillstånd har förändrats för att det idag är tillåtet att sända politisk reklam i TV är det intressant att se vad som ligger bakom beslutet att ta bort kravet på opartiskhet ur TV4:s sändningstillstånd. Jag har gått igenom statliga utredningar, beslut,

72 Sändningstillstånd för TV4 AB. Tillstånd att sända marksänd TV. Perioden 1 april 2008 - 31 mars 2014

73 SOU 1996:25 *Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television*, s 29

74 Grusell & Nord, *Syftet är alltid att få spinn*, s 26-27

75 Advertising Standards Authority (ASA). *Political and Election Advertising*. Hämtad från [www](http://www.asa.org.uk) (2011-01-05)

betänkanden, motioner och protokoll mellan åren 1997 - 2008. För att förstå bakgrunden till varför medielandskapet ser ut som det gör och vad som leder fram till händelserna i slutet av den undersökta perioden så börjar jag med en genomgång av införandet av digital-TV. Beslutet att släcka det analoga nätet och påbörja någonting nytt är av stor vikt för händelseutvecklingen mot att tillåta politisk TV-reklam. Därför är det intressant att se på vilka grunder detta beslut togs.

Digitaliseringen av det svenska TV-nätet förändrade förutsättningarna för både publiken och mediebranschen. Det innebar inte bara bättre bild i TV-rutan utan en omstrukturering i svensk mediepolitik. Digitaliseringen öppnar upp för både nya kanaler och nya distributionsformer vilket leder till att regleringar på området bör ses över eller nyskapas. I en utredning som tillsatts för att ge underlag till beslut om en eventuell övergång till digital teknik kan man läsa om varför en övergång till digital-TV ansågs vara det bästa för Sverige. I betänkandet resoneras det kring tre olika alternativ. Huvudalternativet, som föreslås och även väljs i slutändan, innebar en övergång till digitala marksändningar där övergångsperioden är satt till högst tio år. De andra alternativen var ett nollalternativ när staten inte investerar i digitala sändningar och ett tredje alternativ där public service -kanalerna och TV4 sänder digitalt via satellit och kabel.⁷⁶

Digital-TV kom med många fördelar. Digitala nät rymmer ett stort antal fler kanaler än analoga, ger möjlighet till högupplösnings-TV (HD-TV) och på sikt kan mottagaren komma att bestämma allt mer om sitt TV-tittande genom att exempelvis spola fram och tillbaka i sändningar eller kunna välja alternativa slut och andra bildvinklar.⁷⁷ Sändningar via satellit tar också liten plats men digital-TV har bättre täckning, särskilt i tätastadsområden.⁷⁸ Det var inte bara rent praktiska fördelar som gjorde digital-TV till ett naturligt val. I betänkandet förs en större diskussion om hur vi lever i ett informations- eller multimediasamhälle där tekniken både öppnar upp för nya möjligheter och påverkar de som redan finns. Det digitala teknikskiftet medför en konvergens mellan telekommunikation, mediebranschen och TV- och elektronikindustrin. Detta påpekas i betänkandet:

Digital TV förebådar vad som är möjligt i det framtida så kallade multimediasamhället. Olika medier, olika marknader och olika aktörer tenderar att närma sig varandra i en multimediamix.⁷⁹

Företag inom de olika branscherna slås ihop eller börjar samarbeta rent strategiskt eftersom de måste anpassa sig efter hur samhället utvecklas.⁸⁰ Multimedia beskrivs som ett område med stort näringspolitiskt intresse i Sverige och ett sätt att synliggöra detta område vore enligt utredningen att besluta om att gå över till att sända digital-TV.⁸¹ Nya tjänster kan ha stor marknad i landet, något som baseras på att Internets snabba tillväxt i Sverige och andra nordiska länder.⁸²

En stor del av betänkandet handlar om hur en övergång till digital-TV skulle kunna komma att regleras. Den nuvarande medielagstiftningen innefattar inte hur en sådan övergång bör regleras utan det kan behövas en helt ny lagstiftning.⁸³ Exempel på regler som bör justeras är restriktionerna mot att äga flera medier eftersom mediekonvergensen gjort att gränserna luckras upp. Även de upphovsrättsliga reglerna, samt vissa begreppsdefinitioner bör ses över.⁸⁴ En ny Radio- och TV-lag var under omförhandling 1996 i vilken det skulle finnas möjlighet att bestämma vilken sändningsteknik ett programföretag ska använda för att få tillstånd.⁸⁵

76 SOU 1996:25 *Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television*, s 18

77 Ibid., s 53

78 Ibid., s 78-80

79 Ibid., s 23

80 Ibid., s 175 & 185

81 Ibid., s 188

82 Ibid., s 196

83 Ibid., s 17

84 Ibid., s 46

85 Ibid., s 103

I och med digitaliseringen ökar programutbudet och det kommer att bli allt svårare att kontrollera innehållet. Åsikter har förts fram om att regleringen av TV-program skulle kunna vara rent tekniska och att staten inte ska kunna bestämma över programinnehållet. Som motstånd till detta påpekas att *mediets särskilda genomslagskraft* fortfarande finns kvar och kan påverka mottagaren psykiskt. Det finns också en poäng med att staten har ansvar för verksamheten i stort för att då bland annat kunna motverka ägarkoncentrationer och forma den tekniska utvecklingen.⁸⁶

Betänkandet tar upp att det är svårt att rent konkret säga hur lagar och regler kan komma att se ut. Det är inte heller enkelt att förutse inom vilka områden det behövs nya regleringar. Till stor del måste man anpassa sig efter vad som bestäms på överstatlig nivå inom EU.⁸⁷ Ett problem som tas upp är att om ett land har hårdare regler än de som beskrivs i EG-direktivet kan det uppfattas som ett försök att hindra att programmaterial från andra länder återsänds.⁸⁸

De betydande investeringar som kommer att krävas av konsumenterna diskuteras. Svårigheten att veta exakta kostnader och påföljande reaktioner påtalas flertalet gånger.⁸⁹ I betänkandet finns en stark tro på att public service -kanalerna fortfarande kommer att ha en hög ställning dels på grund av att publikundersökningar visade att konsumenterna framför allt väljer SVT1, SVT2 och TV4 istället för övriga kanaler som kunde tas emot av Sverige. Svenskproducerade program, särskilt från public service, tros vara viktiga för svenskarna.⁹⁰

Slutbetänkandet visar på ett antal faktorer som tillsammans bidrar till att digital-TV är det mest lämpliga valet för framtiden. Den teknologiska utvecklingen gör att beslutet över huvud taget är möjligt att ta. Det bidrar också till att digital-TV blir ett naturligt val rent tidsenligt efter en snabb utveckling av exempelvis Internet i Sverige samt en önskan att området *Multimedia* och dess nya tjänster tar fäste i landet. Den nya sändningstekniken samt den pågående sammansmältningen, konvergensen, av olika medier styr den nya regleringen på området. EU styr också vilka lagar och regler som är möjliga.

Övergången till digital-TV kom att ske i flera steg. Statsmakterna hade då möjlighet att efter hand ta ställning till om och på vilket sätt övergången skulle fortsätta. Viktigt för en fortsatt utbyggnad var att detta skulle vara hållbart rent ekonomiskt.⁹¹ Det analoga nätet släcktes i november 2007, tio år efter att beslutet togs.

I det politiska material som undersökts talas det inte specifikt om reklam eller politisk reklam i samband med beslutet om digitalisering. Reklam nämns endast i förbifarten som en finansieringskälla. Man är bara i startgroparna för att bestämma regler och lagar och går inte in i detalj på något område. Det finns mycket att ta ställning till under åren som följer, vilket visar sig i min fortsatta undersökning.

4.4 Tiden efter beslut om digitalisering

Tiden efter beslutet om att övergå till digital-TV präglas av en diskussion om hur den nya tekniken förändrar mediepolitiken. Man börjar diskutera om och i så fall hur Radio- och TV-lagen bör anpassas efter tekniken. Det finns en stark vilja från många håll att värna om och bevara public service. I mycket av materialet jag har gått igenom finns det tillbakablickar och långa historiska beskrivningar av hur TV utvecklats genom tiderna. Det finns också åtskilliga utredningar som pekar på hur tekniken och digitaliseringen påverkar både distributionsformer och konkurrensen på

86 SOU 1996:25 *Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television*, s 92-93

87 Ibid., s 103

88 Ibid., s 141

89 Ibid., s 171

90 Ibid., s 12-13

91 SOU 1997:68 *Grannlands-TV i kabelnät*, s 92

området. Det pratas anmärkningsvärt lite om opartiskhet eller politisk reklam. Vissa tendenser kan dock urskiljas under åren som leder oss i riktningen att förstå bakgrunden till varför politisk TV-reklam blev tillåtet.

De första åren efter beslutet om att övergå till digital teknik finns det få tecken som skulle kunna ge svar på mina frågeställningar. Folkpartiet kritiserar regeringen i en motion från 1998 för att gynna vissa företag framför andra när det gäller tillstånden i marknätet. De anser att den statliga favoriseringen av TV4 bör upphöra i och med digitaliseringen av TV-nätet.⁹² Nästkommande år föreslår en särskilt tillsatt kommitté (Mediekoncentrationskommittén) att digital marksänd TV bör innefattas av en ny lag, som inte public service -kanalerna behöver följa. Detta grundar de på att programföretag som enbart fått sändningstillstånd för digital marksänd TV inte tilldelats lika hårda krav som tidigare ställts på public service -kanalerna och TV4. Kravet på saklighet kvarstår för dessa kanaler men det finns inte längre något krav på opartiskhet.⁹³ I starten på det nya millenniet börjar man inse hur medietvecklingen kan komma att kräva nya lagar. En utredning tar upp problemet med att kraven på opartiskhet och saklighet inte gäller när exempelvis SVT lägger ut material på Internet. Man är från utredningens sida rädd för att innebörden av public service -uppdraget blir allt svagare om inte samma villkor gäller för satellit-TV, text-TV eller sändningar via Internet.⁹⁴

År 2003 beslutade riksdagen om att det analoga marknätet skulle vara helt släckt senast den 1 februari 2008. En utredning tillsattes för att framförallt undersöka behovet av ändringar i Radio- och TV-lagen. Man började då se över vissa grundläggande saker på grund av att förutsättningarna för sändningsverksamheten förändras i och med den nya tekniken. Som start började man bland annat se över de principer man skulle gå efter vid tillståndsgivning, vem som skulle utfärda tillstånd och hur sändningsutrymmet borde fördelas när tillgången av kanaler ökade.⁹⁵ I en utredning från 2004 föreslås bland annat att regeringen ska besluta vilket sändningsutrymme som ska upplåtas för digitala TV-sändningar och hur detta ska fördelas mellan betal-TV och fri-TV.⁹⁶ Utredningen tar även upp att digitaliseringen innebär att fler kanaler kan få sändningstillstånd och då även utländska programföretag.⁹⁷ Programtjänsterna ska komplettera varandra, tilltala olika smaker och vara en blandning av lokala och regionala sändningar. Dessa kriterier och tillståndens längd ska skrivas in i Radio- och TV-lagen.⁹⁸ Ett förslag som denna utredning tar upp är att Radio- och TV-verket (nu Myndigheten för radio och TV) ska ta över befogenheten att utfärda sändningstillstånd för alla programföretag förutom public service, där regeringen fortsatt ska ha den uppgiften.⁹⁹

Under 2005 läggs ännu mer fokus på hur TV-marknaden har förändrats under de senaste åren och hur man bäst anpassar marknaden efter den tekniska utvecklingen. I en statlig undersökning som behandlar de villkor som ska gälla för public service under nästa tillståndsperiod utvärderas public service -modellen både i Sverige och i andra länder. Där framställs tekniken som en viktig faktor i förändringen av medielandskapet:

92 Motion 1998/99:K3 av Helena Bargholtz och Barbro Westerholm (fp)

93 SOU 1999:30 *Yttrandefriheten och konkurrensen*, s 344

94 SOU 2000:55 *Radio och TV i allmänhetens tjänst - ett beredningsunderlag*, 390-391

95 SOU 2004:39 *Nytt regelverk för marksänd digital-TV*, s 13

96 Ibid., s 15

97 Ibid., s 70

98 Ibid., s 16-17

99 Ibid., s 112

Den utvecklingsfaktor som kanske mer än någon annan ligger bakom de förändringar vi ser i dagens massmedielandskap är tekniken. Vi lever i den digitala tidsåldern; den digitala tekniken har redan i grunden förändrat såväl produktion som distribution av radio och TV och alla de nya former av kommunikation som följer i dess kölvatten. Konvergensen, eller sammansmältningen, mellan traditionella etersända radio- och TV-medier och nya digitala informationsmedier; t.ex. innovationer på telekommunikationsområdet och Internet, skapar ytterligare förändringar.¹⁰⁰

Samma år är en annan utredning, tillsatt för att ta fram ett underlag kring vissa frågor beträffande finansieringen av public service, inne på samma spår. Här görs en beskrivning av medielandskapet och vad som påverkat den dramatiska utvecklingen. Det sägs råda ett helt nytt konkurrens klimat där många, gamla som nya, aktörer tävlar om medborgarnas uppmärksamhet och annonsörernas pengar.¹⁰¹ SVT och SR (Sveriges Radio) har fått nya förutsättningar. I och med den nya tekniken finns det nya saker att ta ställning till, exempelvis rörande TV-avgiften där grunden till problemet finns i hur man ska definiera en TV-mottagare.¹⁰² Tidigare har denna definition ansetts självklar men i och med att utvecklingen gjort att man kan se på TV både i mobilen och på Internet är det inte lika självklart vad man menar med ordet TV-mottagare. Radio- och TV-lagsutredningen analyserade behovet av att ändra Radio- och TV-lagen på vissa punkter, detta på grund av den digitala tekniken. Man menar att mediekonvergensen medför vissa problem:

Eftersom radio- och TV-lagen är utformad med utgångspunkt från linjära sändningar som de mottagande måste tillgodogöra sig i en viss ordning uppstår problem när sändningarna följer en annan struktur. Dessa problem avser såväl innehållet i sändningarna som frågan om tillstånd för att sända.¹⁰³

Den tekniska utvecklingen, här konvergensen, kan leda till att man behöver förändra vissa delar av lagen.

I utredningen tas även TV-konventionen (*Europeiska konventionen om gränsöverskridande television*, finns till för att uppmuntra rörligheten mellan gränserna för TV-programtjänster) upp som ämne och man ger förslag till vad som krävs för att anpassa svensk lagstiftning i så att Sverige kan ratificera (juridiskt binda sig till) TV-konventionen.¹⁰⁴ Utredningen går igenom om svenska regler är förenliga med TV-konventionens när det gäller bland annat annonsering på delad skärm, virtuell annonsering och vissa interaktiva tjänster. Man anser också att annonsbegreppet behöver en ny definition som mer liknar TV-konventionens då den svenska inte är tillräckligt specifik.¹⁰⁵

Något som är tydligt och nämns ofta i varierande ordalag är att tekniken skapar vissa gränsdragningsproblem. Man menar att det i och med digitaliseringen blir allt svårare att se tydliga gränser mellan vad som till exempel är en radio- eller en TV-sändning när de sänds via Internet. Det blir viktigare att tydligt definiera vad som är ett ljudradio- eller TV-program i lagens mening.¹⁰⁶

Sammanfattningsvis så börjar man under de första åren arbeta fram ett sätt att reglera allt det nya som kommer med den nya tekniken. Regeringen börjar med att se över hur sändningsutrymmen ska fördelas och vad det ska ställas för krav vid tillståndsgivning. Man hanterar även problem som uppkommer i och med den konvergens som följer med medieutvecklingen. Politisk reklam i TV är inte ett ämne som berörs men man börjar prata om att digital marksänd TV möjligen borde innefattas av en ny lag som inte gäller för public service.

100 SOU 2005:1 *Radio och TV i allmänhetens tjänst - Riktlinjer för en ny tillståndperiod*, s 84

101 SOU 2005:2 *Radio och TV i allmänhetens tjänst - Finansiering och skatter*, s 55

102 Ibid., s 17-18

103 SOU 2005:62 *Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken*, s 20

104 Konventionen undertecknades 1989 men hade inte ratificerats 2005

105 SOU 2005:62 *Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken*, s 79

106 Ibid., s 47

4.5 TV4 får ett särskilt tillstånd för digitala sändningar

Radio- och TV-lagsutredningen presenterar en ytterligare utredning på ämnet att det kan behövas justeringar i lagen med tanke på den nya tekniken. År 2006 förs en längre diskussion om möjligtvis omvandla vissa villkor som ställs i sändningstillstånden till lagregler.¹⁰⁷ De olika programföretagen har i olika utsträckning fått dessa villkor satta på sig, i många fall ser villkoren likadana ut men det finns också fall som skiljer sig. Villkor som ofta sätts är krav på saklighet, förbud mot att diskriminera annonsörer och att respektera den enskildes privatliv.¹⁰⁸ På grund av att många sändningstillstånd fått liknande villkor föreslås att dessa villkor istället ska bli lagregler.

Något som kan visa på den inställning som fanns kring politisk TV-reklam 2006 kan hittas i en diskussion om reglering av mobil TV (sändningar som ses via en mobiltelefon eller motsvarande). Bland annat handlar diskussionen om huruvida man i sändningar till mobil TV ska behöva ange i vems intresse annonser som inte är reklam sänds (7 kap. 2 § Radio- och TV-lagen). Man börjar med att reda ut förhållandet mellan marknadsföringslagen, Radio- och TV-lagen samt TV-konventionen. I marknadsföringslagen finns en liknande paragraf gällande reklam, marknadsföringslagen omfattar dock inte åsiktsannonsering. TV-konventionens annonsbegrepp omfattar både kommersiell reklam och åsiktsreklam. Bestämmelsen om att ange i vems intresse annonsen sänds skrevs in i Radio- och TV-lagen för att tillgodose krav från TV-konventionen om att annonser ska kunna identifieras tydligt. Man kommer fram till att mobil TV bör gå efter samma regler:

Eftersom marknadsföringslagens bestämmelser kommer att vara tillämpliga även när det gäller sådana reklamsändningar som sänds till mobila TV-mottagare och då det inte heller finns anledning att reglera åsiktsannonsering annorlunda än andra annonser bör bestämmelsen enligt vår bedömning under alla förhållanden gälla även för mobil TV.¹⁰⁹

Inställningen i utredningen är att åsiktsannonser bör regleras som vilken annan annons som helst.

2006 var året då TV4 fick tillstånd att sända fyra extra kanaler digitalt. Kanalerna det gällde var TV4plus, TV4film, TV400 och TV4 fakta.¹¹⁰ Tillståndet för de nya digitala kanalerna ser inte riktigt ut som det som gäller för analog teknik:

Tillståndet är förenat med villkor om skyldighet att iaktta saklighet (med undantag för reklamsändningar), att respektera den enskildes privatliv om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat samt att ta hänsyn till televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen. I tillståndet föreskrivs också att TV4 inte får diskriminera annonsörer. Vidare har TV4 ålagts att på begäran av en myndighet kostnadsfritt sända varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som skall skydda människor, egendom eller miljö.¹¹¹

Paragrafen för att utöva sändningsrätten opartiskt är försvunnen. TV4 får i samband med detta även ett kompletterande tillstånd för digital teknik som gäller tillsammans med det som gäller för analog teknik.¹¹² Fortfarande har SVT, UR och TV4 villkor om att bland annat utöva sändningsrätten opartiskt och sakligt.¹¹³

107 SOU 2006:51 *Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor*, s 20

108 Ibid., s 129

109 Ibid., s 241

110 Sändningstillstånd för TV4 AB. Tillstånd att sända marksänd television med digital teknik. Perioden 1 januari 2006 till 31 januari 2008

111 SOU 2006:51 *Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor*, s 116-117

112 Ibid., s 116

113 Ibid., s 151

I en utredning från 2006 med syfte att ge ett diskussionsunderlag till huruvida ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten behövs, berörs flertalet områden som rör yttrandefrihet. En av huvudpunkterna är politisk TV-reklam. I utredningen jämförs inställningen till politisk TV-reklam i olika länder, med fokus på förutom Sverige framförallt Danmark, Finland, Förenta staterna, Norge, Storbritannien och Tyskland. Man tar upp att de flesta länder har omfattade restriktioner som sannolikt beror på att den politiska debatten riskerar att påverkas om det börjar handla än mer om ekonomiska faktorer, att den eller de som har mest pengar också syns och hörs mest.¹¹⁴

Motsvarande förbud finns i svensk rätt, men då riktat till vissa medier och då sammanhängande – såvitt jag kan se – med det faktum att dessa är statsägda eller innehar en mycket dominerande ställning på marknaden (monopol).¹¹⁵

Motsvarande förbud finns i public service -kanalerna och än så länge, 2006, i TV4.

Man kan se att det finns en medvetenhet om Sveriges unika, näst intill obefintliga, regler för politisk TV-reklam:

I detta sammanhang är det också av intresse att notera hur svårt det är att reglera området för pengar och politik, något som de amerikanska erfarenheterna vittnar om, men som vi också sett spår av i Sverige. Att ge allmänheten insyn i vilka ekonomiska intressen det är som möjliggör de politiska aktörernas agerande kunde vara en värdefull information för väljarna och något som i övrigt går väl ihop med den tradition av öppenhet som vi ofta menar genomsyrar svenskt politiskt liv. Frånvaron av regler i Sverige på detta område är närmast unik och har så klart betydelse för skyddet av yttrandefriheten.¹¹⁶

I utredningen nämns att de svenska regleringarna bör analyseras med tanke på andra staters samt Europadomstolens syn på politisk reklam.¹¹⁷

Vidare beskrivs svårigheten att reglera detta område, något som i utredningen kallas det *europarättsliga dilemmat*. Det är inte helt lätt att veta hur reglerna ska sättas, det beskrivs som ett ”trassligt område” som man måste vara väl insatt i, och kanske även jämföra med hur andra länder har hanterat liknande problem, innan man gör en bedömning av hur man bäst tillgodoser sitt eget lands samt Europadomstolens viljor.¹¹⁸ Europadomstolen har satt minimikrav på hur politisk reklam ska regleras och hänvisar till artikel 10 i konventionen i fall som rör detta ämne.¹¹⁹ Domstolens regler står över medlemsländernas och det finns idag ett par länder som efter en dom från Europadomstolen har behövt anpassa sina regleringar efter konventionen. Utredningen tar upp fallet *VgT Verein v. Switzerland* där domen ifrågasätter ett förbud mot politisk reklam i vissa medier men inte i andra. I det här fallet fanns det förbud i radio och TV men inte i press och annan media. Ett situation likt hur det var i Sverige före 2008 då politisk reklam inte fick sändas i marknätet.¹²⁰

Det finns inte mycket i undersökningsmaterialet som uttryckligen visar hur de politiska blocken står gällande politisk reklam i TV. 2006 finns det ett kortare inlägg om att den högra sidans argument handlar främst om att politiska budskap ska ha så högt skydd som möjligt. Vänstern uppmärksammar att den politiska debatten kan komma att påverkas om opinionsbildningen blir än mer styrd av marknadskrafterna.¹²¹

114 SOU 2006:96 *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?*, s 339

115 Ibid., s 339

116 Ibid., s 340

117 Ibid., s 340

118 Ibid., s 352

119 Ibid., s 355

120 Ibid., s 359-360

121 Ibid., s 355

För att sammanfatta hittar jag i materialet från år 2006 för första gången i min undersökning en diskussion som uttalat handlar (bland annat) om politisk reklam. Jag ser även tecken på inställningen som finns till politisk reklam i TV. Citatet som innefattar att *det inte heller finns anledning att reglera åsiktsannonsering annorlunda än andra annonser* kan tyda på att diskussionen om politisk reklam i TV:s vara eller inte vara uteblir på grund av just den tanken hos politiker: åsiktsannonsering är som vilken typ av annonsering som helst. Det är svårt och invecklat att reglera politisk reklam i förhållande till Europadomstolens bestämmelser, det är tydligt, men det kan väl inte vara på grund av denna svårighet som svenska politiker avstått från att sätta upp tydliga regler för detta område?

2006 är året då politisk reklam blir tillåtet att sända i svensk television, detta i och med att TV4 får sändningstillstånd för sina nischkanaler där kravet på opartiskhet inte fanns med. Detta till synes utan någon djupare diskussion. Ingen har, i det material som jag gått igenom, vägt nackdelar mot fördelar utan det verkar ha fallit sig helt naturligt. Det finns dock en medvetenhet om att Sverige har en ovanligt liberal lagstiftning på området och en tanke om att man bör se över detta.

4.6 Fritt fram för alla kanaler

År 2008 gjordes en utredning med uppdrag att göra en allmän översyn av Radio- och TV-lagen. Meningen med utredningen var att förenkla regelverket samt förbättra dess struktur och översiktlighet. Det var också av intresse att se om det krävdes några lagändringar med hänsyn till AV-direktivet (*EU:s direktiv för audiovisuella medietjänster*, reglerar olika typer av reklam).¹²²

Det för min studie mest intressanta i den här utredningen handlar inte helt oväntat om begreppen saklighet och opartiskhet. Dessa krav fanns med som en skyldighet i sändningsrätten redan i det första avtalet mellan AB Radiotjänst och Telegrafstyrelsen 1924 och lagfästes senare i Radiolagen 1966. I Radio- och TV-lagen infördes sedan möjligheten att skriva in villkor om opartiskhet och saklighet i sändningstillstånden. Radio- och TV-lagsutredningen föreslår i denna utredning att begreppet saklighet skulle vara lagstadgat men att opartiskhet endast skulle kunna skrivas in i sändningstillstånden. Detta förslag fick mothugg på grund av att flera remissinstanser tyckte att man inte kunde skilja på dessa två begrepp utan att de ligger väldigt nära varandra. Utredaren håller med om detta men lägger till att villkor om opartiskhet för tillfället endast gäller för public service-kanalerna.¹²³ Krav på saklighet bör enligt utredaren kunna ställas trots att det finns flertalet programföretag. Detta motiveras med att radio och TV är viktiga informationskällor och att man som medborgare bör få korrekt och relevant information, särskilt när det gäller program som rör nyheter och samhällsfrågor.¹²⁴ Det blev ingen ändring av Radio- och TV-lagen gällande detta, både opartiskhet och saklighet står kvar som något man kan villkora ett sändningstillstånd med.

I samband med denna diskussion får man veta motiven för varför krav på opartiskhet inte längre känns aktuellt. När satellitlagen kom 1992 ansågs det inte motiverat att det skulle kunna ställas krav på opartiskhet och saklighet för satellitsändningar utan endast för sådana sändningar där etableringsfriheten var begränsad (de som sände i det analoga marknätet).¹²⁵ På grund av att det inte rådde etableringsfrihet i marknätet fanns det inga möjligheter att balansera innehållet i program eller inslag som sänts (särskilt eftersom det endast fanns en kanal som fick sända reklam: TV4). För både kabelsändningar och satellitsändningar ansågs det att det rådde, eller nära nog rådde, etableringsfrihet. Etableringsfriheten anses inte lika begränsad 2008:

122 SOU 2008:116 *En ny radio- och TV-lag*, s 18

123 Ibid., s 367-369

124 Ibid., s 369

125 Ibid., s 368-369

Genom den digitala sändningstekniken är etableringsmöjligheterna för marksänd TV idag jämförbara med de som gällde för satellitsänd TV när radio och TV-lagen beslutades. År 1996 var utrymmet för marksänd television fortfarande begränsat till tre analoga programtjänster. Nu finns sändningstillstånd för 40 nationella och 14 regionala programtjänster i marksändning. Mot den bakgrunden skulle det kunna hävdas att skälen för att ställa krav på opartiskhet och saklighet har försvagats.¹²⁶

I och med digitaliseringen finns det möjlighet för flera olika programföretag att ge olika synvinklar och behovet av definitiv balans och neutralitet från ett och samma programföretag tycks inte längre finnas. Public service, däremot, finansieras genom en allmän avgift och bör därför ha kvar kravet på opartiskhet. Public service ska sända i allmänhetens tjänst och bör visa upp alla nyanser, intressen, uppfattningar och grupper.¹²⁷

Sammanfattningsvis kan man säga att politisk reklam blev tillåtet att sända i TV på grund av rent tekniska omständigheter. Sänder man digitalt så gäller andra regler än om man sänder analogt. På grund av digitaliseringen och därmed ett stort antal fler kanaler i marknätet kan medborgarna få en nyanserad bild av händelser runt om i världen. Men precis som 2006 så finns det ingen diskussion i frågan. Det är till synes ett icke-beslut, det har fallit så naturligt att riksdag och regering inte ens har behövt prata om det. Detta icke-beslut har lett till att Sverige har fått ett nytt, i stort sett oreglerat, forum för opinionsbildning.

126 SOU 2008:116 *En ny radio- och TV-lag*, s 368

127 *Ibid.*, s 368-369

5. Slutsats

Att politisk TV-reklam har blivit tillåten i Sverige innebär i praktiken att TV4 blivit tillåten att sända politisk TV-reklam. Public service -kanalerna har kvar kravet på opartiskhet och flera av de övriga vanligaste kanalerna som exempelvis TV3, Kanal 5, TV6 och TV8 lyder under brittisk lag med ett strikt förbud mot politisk reklam i TV.

TV-sändningar regleras framför allt av Radio- och TV-lagen samt av programföretagens sändningstillstånd. I Radio- och TV-lagen har det inte skett några förändringar som påverkar den politiska TV-reklamens vara eller inte vara i TV-rutan. *Det har i själva verket aldrig varit förbjudet i lag att visa politisk reklam i TV.* Man har i marknätet endast kunnat villkora programföretagens sändningstillstånd med kravet på *opartiskhet*. De programföretag vars sändningstillstånd innehållit detta krav har enligt Radio- och TV-lagen varit förbjudna att sända åsiktsannonser. Public service -kanalerna och TV4 har under hela tiden de sängt analogt i marknätet haft detta krav inskrivet i respektive tillstånd. TV4 får i dags dato sända politisk reklam i TV på grund av att ordet *opartiskhet* har försvunnit ur paragrafen om opartiskhet och saklighet i kanalens sändningstillstånd. Först togs det ur sändningstillståndet för TV4:s digitala nischkanaler år 2006. Två år efter det, 2008, behövde inte heller TV4:s grundkanal sända under krav på opartiskhet. Detta på grund av rent tekniska omständigheter; Sverige har gått över till digital-TV.

Beslutet att övergå från analog till digital sändningsteknik grundades bland annat på att det i ett digitalt nät får plats ett stort antal fler kanaler än i ett analogt. Medborgarna kunde få fler kanaler men också bättre bild och på sikt möjligheten att kunna bestämma mer över sitt eget TV-tittande med hjälp av viss interaktivitet. Digital-TV var ett naturligt val med tanke på teknikutvecklingen, flera andra länder var inne på samma spår. Man såg även multimedia som ett område med stort näringspolitiskt intresse, ett område som man önskade att genom en digitalisering få fäste i Sverige. I samband med digitaliseringen pratar man mycket lite om reklam, det nämns endast som en finansieringskälla. Att övergå till digital teknik var ett stort steg och det fanns fortfarande mycket som behövde undersökas innan man kunde bestämma vilka regler och lagar som skulle gälla. Åren som följer börjar man se över befintliga bestämmelser och arbetar fram ett sätt att hantera de problem som följer med den nya tekniken. Det görs flera historiska beskrivningar av utvecklingen inom medieområdet och man kan finna en hel del utredningar som pekar på hur den nya tekniken både skapar nya distributionsformer och skärper konkurrensen. Under dessa år diskuteras inte opartiskhet eller politisk TV-reklam i någon större utsträckning. Dock resoneras det kring huruvida Radio- och TV-lagen bör anpassas efter de förändringar som skett i och med den nya sändningstekniken.

År 2006 förs en diskussion med yttrandefriheten som grund där man uppmärksammar att regleringen av politisk TV-reklam är mycket mer långtgående i andra länder jämfört med Sverige. Man framhåller hur svårt det är att reglera området, man måste vara väl insatt och kanske även jämföra med hur andra länder har hanterat liknande problem innan man gör en bedömning av vad som är en hållbar reglering. Europadomstolen står över det egna landets lagar och det finns ett par länder som har behövt anpassa sina regler efter TV-konventionen. Från samma år i en annan utredning hittas citatet om att *det inte heller finns anledning att reglera åsiktsannonsering annorlunda än andra annonser* vilket kan ge en indikation på hur man tänkte i frågan under den tiden. Det finns inte, i den här studiens material, någon tydlig diskussion där man tar upp för och nackdelar med att tillåta politisk reklam i TV.

Det analoga nätet släcks ner helt i november 2007. År 2008 sänder inte längre TV4 analogt utan får ett nytt tillstånd för digitala sändningar som i stort sett är det samma som nischkanalerna fick två år tidigare. Den mesta av den public service -ambition som en gång fanns för kanalen har nu försvunnit. TV4:s grundkanal behöver inte heller sända under krav på opartiskhet. Detta förklaras

med att man i och med övergången till digitalt marknät fått en situation jämförbar med den som var när regler för satellit-TV en gång skrevs in i Radio- och TV-lagen. Där rådde det i princip etableringsfrihet och med fler kanaler ansågs det inte vara lika viktigt med neutralitet och en definitiv nyanserad bild av alla händelser från ett och samma programföretag. Likt 2006 lyser den konkreta diskussionen med sin frånvaro. Man får känslan av att det är ett icke-beslut, så självklart och naturligt att det inte behövs någon undersökning i frågan.

Varken public service -kanalerna eller de stora kanaler som sänder från Storbritannien får sända politisk TV-reklam. Detta innebär att TV4 nu i stort sett har svenskt monopol på att sända politisk reklam. Det finns inga utarbetade specifika regleringar på området utan politisk reklamfilm betraktas som vilken annons som helst.

5.1 Svar på mina frågeställningar

Studiens syfte är att *beskriva och förklara hur det gick till när politisk TV-reklam blev tillåtet i Sverige. Detta undersöks utifrån politiska, ekonomiska och teknologiska förutsättningar.* Jag kommer i följande text svara på mina frågeställningar och anknyta till Lars Nords modell för studier av mediepolitiska ståndpunkter samt mina referensramar. Grunderna i Nords modell är att ett samspel mellan *intresse, medieutveckling* och *strategi* leder fram till ett politiskt beslut. Intresse syftar till att olika intressegrupper i samhället kan påverka ett beslut, exempelvis medier eller olika grupper och organisationer men också ett partis ideologi. Medieutveckling innefattar påverkan från teknologi, ekonomi och rättsregler. Politiska ståndpunkter kan också formars efter vad som kan vara den bästa strategin inom partiet, i relation till andra partier, mot väljarna eller vad som ger mest uppmärksamhet i medierna.

Min studie ger framförallt tydliga tecken på det som Nord kallar för *medieutveckling*, varav mycket av följande kommer att beröra just detta. Dock kan de andra områdena; *intresse* och *strategi*, också ses i materialet.

1. Vilka faktorer har varit betydande för att politisk TV-reklam nu är tillåten att sända i Sverige?

Det är svårt att i mitt material i klartext se vilka specifika intressen som varit bidragande. Mitt material berättar inte om något särskilt partiblock eller intressegrupp som varit ledande och förespråkade en förändring på området.

Undersökningar bland publiken har visat att svenskarna väljer public service -kanalerna och TV4 framför andra kanaler som sänds till Sverige. Public service och program som är svenskproducerade anses viktiga för svenskarna. Genomgående i min undersökning är att man värnar om public service. Möjligtvis kan detta i viss mån härledas till att man strävar efter det som har mest stöd hos väljarna.

Som framgår av studien är övergången från analog till digital sändningsteknik en förutsättning för att politisk TV-reklam skulle bli tillåtet i Sverige. TV4 hade funnits i digitala marknätet i flera år men när det analoga släcks ner så gäller plötsligt andra regler för kanalen. Medieutvecklingen är utan tvekan den största faktorn bakom att politisk TV-reklam idag är tillåtet. Tekniken framställs uttryckligen i undersökningsmaterialet som en viktig faktor i förändringen av medielandskapet. Teknologin styr vilka beslut som är möjliga att ta men också vilka som faller sig mest naturliga. Den nya teknologin och konvergensen som sker på området gör att man blir tvungen att diskutera hur lagstiftningen bör justeras. Att vi i och med digitaliseringen fick en situation med etableringsfrihet resulterade i att man satte upp samma regler för det digitala marknätet som man en gång bestämde för satellitsändningar.

Vissa ekonomiska aspekter diskuterades inför övergång till digital-TV. Det var viktigt för en fortsatt

utbyggnad av det digitala marknätet att detta skulle vara hållbart rent ekonomiskt. Man diskuterar även vad det kommer att krävas av medborgarna kostnadsmässigt att gå över till digital teknik.

Värt att notera är att Radio- och TV-lagen inte haft någon inverkan på förändringen över huvud taget. I lagen finns det ett antal punkter som styr hur man kan villkora sändningstillstånden. Eftersom det inte varit förbjudet i lag att sända politisk TV-reklam så räckte det med att ta bort ett ord, opartiskhet, i sändningstillståndet för att det skulle vara fritt fram för TV4 att sända politisk reklam. Som land måste man till stor del rätta sig efter vad som bestäms på överstatlig nivå, sändningstillstånden har påverkats i allra högsta grad av de regler som Europadomstolen har satt upp för reklam.

2. Vilka var huvudargumenten för och emot den nuvarande regleringen?

På grund av att det faktiskt saknas en diskussion om detta i det material jag gått igenom är det inte möjligt att ställa upp vilka argument som fanns för och emot den nuvarande regleringen. I materialet jag undersökt diskuterar man i princip inte någon reglering över huvud taget. Det gjordes en utredning år 2006 där man beskriver hur politisk TV-reklam regleras i andra länder varefter jämför med Sverige. Slutsatsen är att man nog bör analysera de svenska reglerna, detta på grund av att Sveriges avsaknad av regler på området är i närmast unik. Man understryker hur svårt det är att reglera politisk TV-reklam och lämnar därefter frågan öppen. I en utredning från samma år, i samband med en diskussion om mobil TV, nämns att man inte *finns anledning att reglera åsiktsannonsering annorlunda än andra annonser*. Så må vara fallet, men att inte diskutera hur ett nytt forum för opinionsbildning ska regleras är anmärkningsvärt.

Jämför man med när reklam första gången blev tillåtet i TV (se kapitel 2) slås man av hur det var en helt annan ideologisk diskussion. Socialdemokraterna var i allra högsta grad emot TV-reklam före 1990. Med Olof Palme i spetsen talade de om reklamens skadeverkningar och näringslivets eventuella propaganda i en kanal fristående från public service. Till skillnad från utvecklingen mot politisk TV-reklam fanns det på 1980-talet en synlig diskussion med tydliga argument för och emot att tillåta reklam. År 2006 nämns det kort att vänsterblocket uttrycker en oro för att den politiska debatten kan komma att påverkas om marknadskrafterna får styra opinionsbildningen än mer än idag. Högerblocket argumenterar främst för att det är viktigt att politiska budskap har högt skydd i Sverige. Man får också veta att redan 1998 ansåg Folkpartiet att regeringen favoriserade TV4 när det gällde tillstånden i marknätet och ville att detta skulle upphöra i och med digitaliseringen.

Man kan anta att det låg i mediernas, och då särskilt programföretagens, intresse att politisk TV-reklam skulle bli tillåten. Detta är ingenting som utmärker sig i mitt material men någonting som man skulle kunna undersöka med vidare forskning. Politisk TV-reklam är en ytterligare inkomstkälla för programföretagen, i det här fallet TV4. TV4 ville redan från start omförhandla de regler som de blev tilldelade, både gällande den högsta tillåtna tid som reklam fick visas men även förbudet mot åsiktsreklam.

Jag vill här vara tydlig med att detta gäller för det material jag har undersökt. Möjligheten finns att flera partier och organisationer har uttryckt sina åsikter för vad de anser om politisk TV-reklam, men då i andra typer av material.

En förklaring till varför det inte finns några uttalade argument för och emot skulle kunna vara att den teknologiska utvecklingen och i viss mån europarättsliga regler, så att säga, tog beslutet åt makthavarna. Med det menar jag att som läget var, med etableringsfrihet likt den för satellitsändningar på 1990-talet och en mediekonvergens som medfört att gränserna för vad som är och inte är TV har luckrats upp, fanns det inte så mycket att diskutera. Att Europadomstolen ifrågasatt flera länders regleringar på området kan också ha varit en bidragande faktor.

6. Slutdiskussion

Det har skett en stor förändring på medieområdet i Sverige: digitaliseringen av sändningsnätet. Vi har gått från ett analogt marknät innehållande public service -kanalerna samt TV4, till ett digitalt nät med drygt 60 kanaler.¹²⁸ I och med, och på grund av, övergången till den nya tekniken fick TV4 samma förutsättningar som andra kommersiella kanaler. Svenska folket fick se sina första politiska reklamfilmer på TV.

För drygt 20 år sedan var det inte självklart att man skulle få visa reklam i TV. Beslutet att tillåta reklam påverkades bland annat av den tekniska utvecklingen inom TV-området, en situation som liknar den för politisk TV-reklam. Det var dock en väldig diskussion om reklam-TV vilket det inte varit om politisk TV-reklam. I det material som jag har gått igenom är orsaken till att tillåta politisk TV-reklam, eller rättare sagt inte villkora TV4:s sändningstillstånd med opartiskhet, rent teknisk. Förklaringen ligger i att etableringsfriheten i och med digitaliseringen blivit liknande den som en gång var när man satte upp regler för satellitsändningar. Det känns därför naturligt att sätta upp samma regler för det digitala marknätet. Det behövdes inte heller någon lagändring utan det räckte med att ändra ett ord i en paragraf i ett sändningstillstånd, därefter kunde partierna börja producera reklamfilm. Utan någon diskussion. Utan någon reglering.

Jag har i denna uppsats beskrivit utvecklingen som lett till att politisk TV-reklam nu är tillåtet. Går man vidare i resonemanget kan då denna utveckling:

1. vara en konsekvens av att man inte begrep vad man gjorde. Etableringsfriheten var nästintill den samma som den var när man satte upp regler för satellitsändningar vilket leder till att opartiskhet inte heller längre behövs i marknätet. Man förstod kanske inte vad detta kunde leda till i förlängningen.

2. vara en konsekvens av att man visste vad man gjorde och att politikerna medvetet ville ha politisk tv-reklam. På grund av detta försökte ingen föra in ny lagstiftning på området.

3. vara en konsekvens av att man visste vad man gjorde, men man visste också att det inte var hållbart att reglera reklamen så hårt på grund av överstatliga regler. Detta resonemang håller inte i sin ensamhet. Ett antal länder, England exempelvis, har ett totalförbud mot politisk reklam i TV. Det är följaktligen inte helt omöjligt med ett förbud trots regler inom EU. Men påtryckningar från Europadomstolen kan möjligen vara en del i förklaringen.

Det finns en del anmärkningsvärt med den här utvecklingen. Jag syftar då inte på beslutet att tillåta politisk reklam i TV, även om man såklart kan ha åsikter om detta. Nej, det som jag reagerar på är hur det kan vara så tyst kring någonting som så självklart påverkar svensk opinionsbildning. Det kanske var så att beslutet, så att säga, togs åt makthavarna i och med den tekniska utvecklingen och påtryckningar från Europadomstolen. Det kanske inte var någon mening med att argumentera för och emot i utredning efter utredning när beslutet redan var så "självklart". Detta är naturligtvis ändå anmärkningsvärt, nog borde det finnas fler diskussioner och fler tydliga argument under alla dessa år. Men det jag framförallt vill framhålla som egendomligt är att man under utvecklingen mellan 1997-2008 inte tar allvarligt på om det behövs någon slags reglering på området. Politisk reklam lyder idag under samma regler som övriga annonser. Jag menar inte att det nödvändigtvis är fel att regleringen är som den är, men ett tillåtande av ett nytt forum för opinionsbildning bör väl föregås av en diskussion?

128 Myndigheten för radio och TV. Information under rubriken *Tillstånd och registrering*. Hämtad från [www](http://www.sverigesradio.se) (2010-12-17)

Studiens reliabilitet och validitet

Studien syftar till att beskriva och förklara hur det gick till när politisk TV-reklam blev tillåtet i Sverige. Genom att använda kvalitativ innehållsanalys av valt material går man naturligtvis miste om sådant som inte finns nedskrivet just där eller andra händelser och möten människor emellan. Mitt material ger stöd åt att teknikutvecklingen är en betydande faktor men det säger väldigt lite om ideologi eller eventuella intressegruppers påtryckningar i frågan. För att få en helhetsbild av hur politisk TV-reklam blev tillåtet i Sverige behöver man därför komplettera med annat material, förslagsvis remisser, internt partimaterial och eventuellt intervjuer med inblandade parter.

Trots att det finns behov av kompletterande forskning för att få en helhetsbild av händelsen så bidrar min studie med ny, intressant fakta. Genom att undersöka valt material har jag fått en övergripande bild av den politiska processen. Jag kan uttala mig om vad som rent konkret har förändrats i Radio- och TV-lagen samt i TV4:s sändningstillstånd. Även mina resultat kring tystnaden i det öppna politiska material jag undersökt är underbyggda.

Förslag till fortsatt forskning

Denna studie är gjord på uppdrag av institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs Universitet. Min undersökning förser min uppdragsgivare med uppslag för fortsatt forskning.

Mitt undersökningsmaterial består av statliga utredningar, beslut, betänkanden, motioner och protokoll. Det innefattar inte andra politiska dokument som remisser eller internt partimaterial vilket hade kunnat ge en mer ingående förståelse utav eventuella ideologiska diskussioner. I detta kompletterande material kan man möjligen finna vilka olika intressen som varit bidragande i utvecklingen, något som jag inte kunde ge svar på i min undersökning. Intervjuer med politiker och nyckelpersoner från större intressegrupper kan också rekommenderas. Även debattartiklar och ledare i ämnet skulle kunna bidra till en bredare bild av utvecklingen under dessa år.

Det hade kunnat vara intressant att undersöka om det fanns röster längre tillbaka i tiden som förespråkade eller avrådde från politisk reklam i TV. Kanske finns det någon, stor eller liten, händelse som kan förklara varför det senare varit så tyst kring politisk reklam som ämne.

7. Referenser

Litteratur

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2000) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur

Engblom, Lars-Åke & Wormbs, Nina (2007) *Radio och TV efter monopolet: En kamp om politik, pengar, publik och teknik*. Stockholm: Ekerlids förlag

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2007). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik

Esaiasson, Peter & Håkansson, Nicklas (2002) *Besked ikväll: Valprogrammen i svensk radio och TV*. Stockholm: Stift. Etermedierna i Sverige

Ewertsson, Lena (2001) *The Triumph of Technology over Politics? Reconstructing Television Systems: The Example of Sweden*, Linköping Studies in Arts and Sciences nr 232. (Diss.).

Grusell, Marie (2008) *Reklam – en objuden gäst?: allmänhetens uppfattningar om reklam i morgonpress och TV*, Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet (JMG)

Grusell, Marie & Nord, Lars (2009) *Syftet är alltid att få spinn*, Sundsvall: Demokratiinstitutet 851 70 Sundsvall

Grusell, Marie & Nord, Lars (2010) ”Vår hatkärlek till tv-reklam”, i Bergstrand, Mats (red) *Älskade, hatade – 14 röster om TV*, Stockholm: TV4-Gruppen

Hadenius, Stig & Weibull, Lennart (2005) *Massmedier. En bok om press, radio och tv*. 8:e upplagan. Stockholm: Bonniers förlag

Kaid, Lynda Lee & Holtz-Bacha, Christina (2006) *The SAGE Handbook of Political Advertising*. Thousand Oaks: Sage

Nord, Lars (2008) *Medier utan politik: en studie av de svenska riksdagspartiernas syn på press, radio och TV*, Stockholm: Santérus

Politiska dokument

SOU 1996:25 *Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television*. Stockholm: Fritzes

SOU 1997:68 *Grannlands-TV i kabelnät*. Stockholm: Fritzes

SOU 1999:30 *Yttrandefriheten och konkurrensen*. Stockholm: Fritzes

SOU 2000:55 *Radio och TV i allmänhetens tjänst - ett beredningsunderlag*. Stockholm: Fritzes

SOU 2004:39 *Nytt regelverk för marknadsänd digital-TV*. Stockholm: Fritzes

SOU 2005:1 *Radio och TV i allmänhetens tjänst - Riktlinjer för en ny tillståndsperiod*. Stockholm: Fritzes

SOU 2005:2 *Radio och TV i allmänhetens tjänst - Finansiering och skatter*. Stockholm: Fritzes

SOU 2005:62 *Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken*. Stockholm: Fritzes

SOU 2006:51 *Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor*. Stockholm: Fritzes

SOU 2006:96 *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* Stockholm: Fritzes

SOU 2008:116 *En ny radio- och TV-lag*. Stockholm: Fritzes

Motion 1998/99:K3 av Helena Bargholtz och Barbro Westerholm (fp): *med anledning av prop. 1997/98:184 Ändringar i radio- och TV-lagen (1996:844)*

Prop. 2009/10:115 *En ny radio- och tv-lag*

Sändningstillstånd

Sändningstillstånd för TV4 AB. Tillstånd att sända marksänd television med analog teknik. Perioden 1 januari 2006 till 31 januari 2008

Sändningstillstånd för TV4 AB. Tillstånd att sända marksänd television med digital teknik. Perioden 1 januari 2006 till 31 januari 2008

Sändningstillstånd för TV4 AB. Tillstånd att sända marksänd TV. Perioden 1 april 2008 - 31 mars 2014

Lagar

SFS 1996:844 *Radio- och TV-lag*

SFS 2010:696 *Radio- och TV-lag*

Rapporter

MMS Mediamätning i Skandinavien. *Årsrapport 2009*. Hämtad från:
http://www.mms.se/_dokument/rapporter/ar/%C3%85rsrapport%202009.pdf

Statistiska centralbyrån. *Valet till Europaparlamentet 2009*. Hämtad från:
http://www.scb.se/statistik/_publikationer/ME0111_2009A01_BR_ME07BR1001.pdf

Webbsidor

Advertising Standards Authority (ASA). *Political and Election Advertising*. Hämtad från:
<http://www.asa.org.uk/Resource-Centre/Hot-Topics/Political-ads.aspx> (2011-01-05)

European Court of Human Rights search portal. *Case of TV Vest AS & Rogaland Pensjonisparti v. Norway*. Hämtad från: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=844220&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> (2010-12-16)

EUR-Lex. *Rapport från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av direktiv 89/552/EEG, "Television utan gränser"*. Hämtad från: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0009:SV:HTML> (2010-01-09)

EU-upplysningen. *TV-reklam*. Hämtad från: <http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Konsumentfragor-i-EU/Reklam/TV-reklam/> (2010-12-16)

JMG, institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs Universitet. Information under rubriken *Forskning*. Hämtad från <http://jmg.gu.se/> (2010-01-09)

Myndigheten för radio och TV. Information under rubriken *Tillstånd och registrering*. Hämtad från: <http://www.radioochtv.se> (2010-12-17)

Myndigheten för radio och TV. Information under rubriken *Tillsyn och granskning*. Hämtad från: <http://www.radioochtv.se> (2010-12-17)

Myndigheten för radio och TV. Information under rubriken *Om mediebranschen*. Hämtad från: <http://www.radioochtv.se> (2010-12-17)

Nationalencyklopedin. Sökord: *Mediepolitik*. Hämtad från: <http://www.ne.se> (2010-12-15)

Nationalencyklopedin. Sökord: *Granskningsnämnden för radio och TV*. Hämtad från: <http://www.ne.se> (2010-12-17)

Regeringskansliet. *Grundlagarna*. Hämtad från: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/504/a/3026> (2010-12-16)

Sveriges Riksdag. Information under rubriken *Demokrati*. Hämtad från: <http://www.riksdagen.se> (2010-12-17)

Sveriges riksdags hemsida. Information under rubriken *Utskotten och EU-nämnden*. Hämtad från: <http://www.riksdagen.se> (2010-12-17)

Teracom. Information under rubriken *Om Teracom*. Hämtad från: <http://www.teracom.se> (2010-12-17)

TV4. *Riktlinjer för åsiktsannonsering i TV4-gruppen*. Hämtad från: <http://www.tv4.se/1.1242852> (2010-11-16)

Youtube. Sökord: *Sverigedemokraternas valfilm 2010*. Hämtad från: <http://www.youtube.com> (2010-12-17)

Bilagor

Bilaga 1

Nedan följer en specifikation av de statliga utredningar jag valt ut som särskilt intressanta för min studie. Först presenteras titeln, därefter anledningen till att utredningen tillsattes. Detta avslutas av en kort motivering till varför just detta material är intressant för mitt ämne.

SOU 1996:25 Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television.

Slutbetänkande av utredningen om tekniska förutsättningar för utökade sändningar av radio och television till allmänheten. Enligt direktiven från regeringen den 8 juni 1995 skall utredaren redovisa underlag för ett beslut om en eventuell övergång till digital teknik för marksänd TV.

Beslutet att tillåta digital-TV togs utifrån denna utredning.

SOU 1997:68 Grannlands-TV i kabelnät.

Den 11 juli 1996 förordnade chefen för Kulturdepartementet en utredning om norska TV-sändningar i svenska kabelnät (Ku 1996:02) med av regeringen beslutade direktiv (Dir.1996:53).

Utredningen förklarar den ekonomiska situationen kring digitaliseringen.

SOU 1999:30 Yttrandefriheten och konkurrensen.

Genom beslut den 13 november 1997 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en kommitté med parlamentariskt inslag med uppdrag att lägga fram förslag till lagstiftning för att slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning.

Utredningen diskuterar lagstiftningen i det digitala marknätet.

SOU 2000:55 Radio och TV i allmänhetens tjänst - ett beredningsunderlag.

Genom beslut den 23 september 1999 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lägga fram ett brett underlag inför beredningen av de villkor som skall gälla för radio och TV i allmänhetens tjänst under nästa tillståndsperiod.

Utredningen diskuterar lagstiftningen i det digitala marknätet.

SOU 2004:39 Nytt regelverk för marksänd digital-TV.

Radio- och TV-lagsutredningen har fått i uppdrag att på en rad punkter analysera och överväga behovet av ändringar i framför allt radio- och TV-lagen (1996:844) och lagen (1989:41) om TV-avgift samt föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena.

Utredningen diskuterar lagstiftningen i det digitala marknätet.

SOU 2005:1 Radio och TV i allmänhetens tjänst - Riktlinjer för en ny tillståndsperiod.

Regeringen beslutade den 9 oktober 2003 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att ta fram ett underlag om de villkor som skall gälla för radio och TV i allmänhetens tjänst under nästa tillståndsperiod.

Utredningen diskuterar lagstiftningen i det digitala marknätet. Det resoneras även kring förändringar av medielandskapet.

SOU 2005:2 Radio och TV i allmänhetens tjänst - Finansiering och skatter.

Regeringen beslutade den 9 oktober 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att ta fram ett underlag beträffande vissa frågor om finansieringen av verksamheten inom radio och TV i allmänhetens tjänst.

Utredningen diskuterar lagstiftningen i det digitala marknätet. Det resoneras även kring förändringar av medielandskapet.

SOU 2005:62 Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken.

Radio- och TV-lagsutredningen har fått i uppdrag att på en rad punkter analysera och överväga behovet av ändringar i radio- och TV-lagen (1996:844) samt föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena.

Utredningen diskuterar lagstiftningen i det digitala marknätet. Det resoneras även kring förändringar av medielandskapet.

SOU 2006:51 Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor.

Radio- och TV-lagsutredningen har fått i uppdrag att på en rad punkter analysera och överväga behovet av ändringar i radio- och TV-lagen (1996:844) samt att föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena.

Utredningen diskuterar lagstiftningen i det digitala marknätet. Det resoneras även kring förändringar av medielandskapet. Tillståndet för TV4:s nischkanaler presenteras.

SOU 2006:96 Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?

I betänkandet presenterar Tryck- och yttrandefrihetsberedningen tre lagtextalternativ för hur ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten skulle kunna utformas. Betänkandet ska ses som ett underlag för en bred diskussion om huruvida ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten behövs och hur detta i så fall skulle kunna se ut. Beredningen tar inte ställning för något av de redovisade alternativen utan lyfter endast fram för- och nackdelar med dem.

Utredningen diskuterar lagstiftningen i det digitala marknätet. Det resoneras även särskilt kring politisk TV-reklam.

SOU 2008:116 En ny radio- och TV-lag.

Utredningen har haft uppdraget att göra en allmän översyn av radio- och TV-lagen i syfte att förenkla regelverket för radio- och TV-företagen och förbättra lagens struktur och överskådlighet.

Utredningen diskuterar lagstiftningen i det digitala marknätet. Det resoneras även kring hur man anpassar lagen efter AV-direktivet.