



Mediemyndigheten

2024-09-12

Dnr: 24/02375

Kulturdepartementet

ku.remissvar@regeringskansliet.se

ku.md@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider (SOU 2024:34) av 2023 års parlamentariska public service-kommitté (Ku2024/00602)

Mediemyndigheten har i uppdrag att inom sitt verksamhetsområde verka för yttrandefrihet, medie- och informationskunnighet samt möjligheterna till mediemångfald och tillgänglighet. Myndigheten ska också verka för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare, ta tillvara deras erfarenheter samt verka för att skydda barn från skadlig mediepåverkan. Inom myndigheten finns det särskilda beslutsorganet granskningsnämnden för radio och tv (granskningsnämnden). Yttrandet avgränsas till de förslag som berör myndighetens och granskningsnämndens verksamhetsområden.

Övergripande synpunkter

Mediemyndigheten tillstyrker kommitténs övergripande förslag att innehållsvillkor ska kunna ställas upp för de tre public service-företagens innehåll oavsett dess form och distributionsplattform samt att granskningsnämnden ska kunna granska detta innehåll. Att granskningsnämnden kan granska och bedöma public service-företagens innehåll i sin helhet är mycket betydelsefullt för allmänhetens förtroende för såväl företagens verksamhet som för nämndens respektive myndighetens arbete. Mediemyndigheten delar kommitténs bedömning att det har varit ett otillfredsställande och svårförklarade faktum att en betydande och därtill växande del av public service-företagens verksamhet inte inordnats under de villkor som ligger till grund för public service-uppdraget.

Myndigheten noterar att kommittén i flera avseenden ger uttryck för förslag och bedömningar som, om de leder till konkreta villkor, väcker frågor om hur public service-företagen bör redovisa de prioriteringar och inriktningar som gjorts. Utifrån ett uppföljningsperspektiv vill myndigheten framhålla att ju mer allmänt hållna villkoren är, desto svårare är det för public service-företagen att redovisa på ett tydligt sätt och för granskningsnämnden att göra en bedömning av redovisningarna.

5. En lag om public service och teknikneutrala villkor för innehållet

5.3.1 En ny lag som reglerar public service-uppdraget och finansieringen av uppdraget

Mediemyndigheten tillstyrker kommitténs förslag att bestämmelser som reglerar public service-uppdraget och finansieringen av detta uppdrag ska samlas i en ny lag – lagen om public service – samt förslaget att sändningstillstånd endast ska kunna förenas med villkor specifikt relaterade till sändningarna i marknätet. Detta kommer tydliggöra regelverk och ansvar för både bransch och allmänhet vilket har stor betydelse för trovärdigheten till public service och granskningsnämndens uppföljning.

5.3.5 Vilket innehåll som villkor ska kunna gälla för

Mediemyndigheten tillstyrker förslaget att det i public service-lagen ska finnas definitioner av de publiceringar respektive program som villkoren ska kunna gälla för. De föreslagna definitionerna bedömer myndigheten som tillräckligt tydliga för att det ska stå klart vad lagen träffar och vad granskningsnämnden kan pröva.

5.3.6 Krav på innehållet i publiceringar från public service

Den föreslagna nya lagen om public service, 2 kap. 6 § 2, anger att villkor får ställas upp om hänsyn till radions och tv:ns särskilda genomslagskraft. Granskningsnämndens praxis på detta område innebär att public service-företagen, liksom övriga svenska tv-kanaler som sänder i marknätet, ska beakta att vissa ämnen och skildringar kräver särskild varsamhet för att skydda minderåriga. Villkoret innebär även ett vidare krav på hänsynstagande gällande framställning (jmf. kommitténs resonemang på s.175). Det gäller till exempel i fråga om program eller inslag som kan uppfattas som diskriminerande. Enligt granskningsnämndens praxis innebär villkoret att programföretaget inte får sända innehåll som är uppenbart kränkande mot människor med visst kön, hudfärg, etnicitet, religion eller sexuell läggning eller mot människor med olika former av funktionsnedsättningar eller sjukdomar. Genom den föreslagna lydelsen i 2 kap. 6 § 2 begränsas tillämpningsområdet till radio och tv. Andra publiceringar faller utanför. Myndigheten anser, till skillnad från kommittén, att villkoret borde kunna ställas upp för samtliga publiceringar inom programverksamheten på samma sätt som övriga villkor i den föreslagna public service-lagen. Enligt myndigheten borde en artikel eller annan text som publiceras av ett public service-företag med andra ord kunna omfattas av krav på att inte ha ett uppenbart kränkande innehåll.

5.3.9 Villkor om krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

I betänkandet, och författningskommentaren till den föreslagna public service-lagens 2 kap. 14 §, anges att det förhållandet att villkor om krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning kan ställas upp även för public service-företagens tjänster innebär att det är möjligt att ställa upp tillgänglighetskrav för exempelvis företagets webbplatser och applikationer. Det är enligt Mediemyndigheten oklart i betänkandet om sådana villkor kan avse annat än publiceringar, till exempel själva funktionaliteten på webbplatser och i applikationer, och hur villkoren förhåller sig till tillgänglighetsdirektivets krav¹.

Gränsdragningen behöver tydliggöras mellan granskningsnämndens tillsynsansvar och det tillsynsansvar som Mediemyndigheten kommer att få med anledning av tillgänglighetsdirektivet som omfattar tjänster som ger åtkomst till medietjänster; såsom webbplatser och applikationer.

6. Granskningen av programverksamheten

¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster, lag (2023:254) om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet och förordning (2023:676) om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet.

6.5.2. Sanktioner i flera fall – Offentliggörande av granskningsnämndens beslut

Mediemyndigheten instämmer i kommitténs bedömning att en detaljerad reglering av hur ett offentliggörande av granskningsnämndens beslut ska gå till är olämplig att införa med tanke på vad den tekniska utvecklingen kan komma att innebära för förutsättningarna för sådana offentliggöranden. Nämnden kommer att utveckla en praxis kring vad som är ett lämpligt offentliggörande beroende på vilken form det granskade innehållet har (ljud, rörlig bild, text etc.) samt hur det distribueras.

6.5.5. Tidsfristen för en anmälan om granskning

Kommittén föreslår att undantag från tremånadersregeln ska kunna göras i högre grad, bland annat vid publiceringar som lyfts fram och får en spridning efter det att denna tidsfrist passerat, publiceringar som rör enskild persons/företags intressen samt publiceringar med ett innehåll som kan vara skrämmande för barn och som omfattas av villkor om särskild genomslagskraft.

Tremånadersregeln härrör från en tid när program sändes vid en eller ett par tillfällen och sedan inte längre var tillgängligt. Program som publiceras på beställradio- och beställ-tv-tjänster finns tillgängliga till dess de avpubliceras. Utredningen förordar att tremånadersregeln ska gälla även för publiceringar på internet och att det ska vara publiceringsdatumet som ska vara avgörande för när en anmälan ska ha kommit in till granskningsnämnden. Ett skäl är att det är rimligt att innehållet i en publicering som gäller nyheter och andra dagsaktuella frågor granskas och bedöms utifrån det sammanhang och den samtid i vilken publiceringen gjordes.² Mediemyndigheten konstaterar att detta resonemang inte lika lätt låter sig tillämpas på bestämmelsen om mediets genomslagskraft, som till del har samma syfte som bestämmelserna i radio- och tv-lagen om skydd av barn. För tillhandahållanden på internet idag gäller inte någon tremånadersgräns avseende bestämmelserna om våldsskildringar och pornografi i radio- och tv-lagen. Barn behöver skyddas mot skadligt innehåll oavsett när det publicerades. Mediemyndigheten tillstyrker därför förslaget att undantag från tremånadersgränsen ska kunna göras i vissa fall och delar kommitténs resonemang om att undantag exempelvis bör kunna göras om anmälan rör program som kan vara skrämmande för barn och omfattas av villkoret om radions och tv:ns särskilda genomslagskraft.

När det gäller undantag i det fall en publicering får förnyad aktualitet, har myndigheten inte heller någon invändning mot att granskningsnämnden kan välja att medge undantag för att kunna pröva en äldre publicering. Det kan finnas situationer då det vore angeläget med en prövning efter det att tidsfristen passerat.

Myndigheten tillstyrker likaså förslaget om en undantagsmöjlighet för publiceringar som rör enskild persons/företags intressen. Sådana fall kan sannolikt också sammanfalla med en förnyad aktualitet, till exempel då en publicering som rör en enskild person får ny spridning och stor uppmärksamhet.

8. Hur public services innehållsuppdrag ska utformas

8.4.9 Utbud på andra minoritetsspråk

Kommittén bedömer att uppdraget till public service i fråga om utbud på andra minoritetsspråk än de nationella och på teckenspråk även fortsatt bör vara formulerat på ett övergripande sätt. I granskningsnämndens årliga bedömningar av om public service-företagen uppfyllt sina uppdrag har nämnden under flera år efterlyst att företagen tydligare redovisar utbudet för andra minoritetsspråksggrupper än de nationella och teckenspråkiga. Det har enligt nämnden inte varit informativt nog att endast redovisa att ett utbud funnits – även om det utifrån villkorets övergripande formulering har godtagits – utan nämnden har efterfrågat närmare beskrivningar av innehållet i utbudet.

² Se även resonemang i tidigare förarbeten SOU 2022:5, s.105.

För att spegla den förväntan som kommittén ger uttryck för (om bland annat allsidig, saklig och opartisk information som speglar det övriga nyhetsutbudet, nyheter och samhällsjournalistik inför politiska val och för att motverka desinformation och för att alla i landet ska kunna känna delaktighet i det svenska samhället) bör villkoret enligt myndighetens mening preciseras. Således är det inte tillräckligt att villkoret endast säger att det ska finnas ett utbud.

9. Samverkan med och hänsyn till kvalitativa nyhetsmedier

9.2.5 Överväganden och förslag

Mediemyndigheten tillstyrker kommitténs förslag om att myndigheten ges ett uppdrag att tillsammans med medieforskare ta fram en kunskapsbaserad analys av utvecklingen på den svenska mediemarknaden samt hur public service-företagen bidrar till mediemångfalden och påverkar konkurrensförutsättningarna på denna marknad, med särskilt fokus på nyhets- och samhällsjournalistik i hela landet.

9.3.7 Överväganden och förslag

SR och SVT ska enligt kommittén årligen redovisa hur företagen använder text i sin nyhetsverksamhet. Myndigheten anser att avsaknaden av tydliga målsättningar kan leda till oklarheter kring företagets arbete med textinnehåll på kort och lång sikt, vilket kan försvåra granskningsnämndens uppföljningsarbete.

14. Förhandsprövning av nya tjänster

14.5 Systemet med förhandsprövning bör finnas kvar

Även om det ännu inte har skett någon faktisk förhandsprövning så instämmer Mediemyndigheten i kommitténs bedömning att förhandsprövningssystemet fyller en fortsatt viktig funktion och att det i nuläget inte finns behov av ändringar av systemet.

Myndigheten tillstyrker kommitténs förslag om att myndigheten ges ett uppdrag att analysera hur public service-företagens kompletterande verksamhet och tjänster inom denna verksamhet utvecklas, se även kommentar ovan under 9.2.5.

15. Uppföljningen av public service-uppdraget

15.3.2 Information till allmänheten om uppdraget och hur det uppfylls

Mediemyndigheten instämmer i bedömningen att huvudsyftet med public service-redovisningarna i fortsättningen bör vara att utgöra underlag för granskningsnämnden, och instämmer i bedömningen att företagets arbete med redovisningarna därmed bör kunna renodlas. Med anledning av detta tillstyrker myndigheten också förslaget att företagen ska tillhandahålla sammanfattande information till allmänheten om hur uppdraget har uppfyllts under året.

15.3.3 Redovisningsvillkoren ska anpassas till ett teknikneutralt uppdrag

Myndigheten delar kommitténs bedömning att det är viktigt att public service-företagen så långt som möjligt använder en gemensam redovisningsform. Det är också viktigt att redovisningskraven är tydligt formulerade.

15.3.5 Utveckling av granskningsnämndens bedömningar

Mediemyndigheten arbetar kontinuerligt inom sin beredningsverksamhet med att utveckla formen för och presentationen av public service-bedömningarna. Att granskningsnämnden skulle kunna fördjupa sina bedömningar utifrån ett urval av villkor på det sätt kommittén lyft fram – olika teman under olika år inom tillståndsperioden – ser myndigheten som ytterligare en positiv utveckling av public service-bedömningarna.

15.4.1 En extern analys av produktivitet och effektivitet

Det behöver klargöras hur en extern analys genomförd av exempelvis ett konsultföretag skulle förhålla sig till granskningsnämndens uppdrag. Bland annat behöver det tydliggöras om en extern analys helt eller delvis ersätter nämndens uppdrag att bedöma redovisningen av produktivitet och effektivitet under tillståndsperioden, eller om analysen på annat sätt kompletterar nämndens bedömning. Relationen mellan en extern analys och nämndens arbete har inte minst betydelse om nämnden skulle göra en fördjupad prövning av produktivitet och effektivitet som ett tema under ett av de åtta tillståndsåren.

15.4.2 Studier av centrala aspekter av public service-företagens verksamhet

Mediemyndigheten delar bedömningen att övergripande belysningar av public service-företagens verksamhet över tid med fördel genomförs i samverkan med forskningsinstitutioner. Myndigheten instämmer också i det som kommittén lyfter fram om att en granskning av program enligt yttrandefrihetsgrundlagen – det vill säga prövningar av huruvida innehåll/publiceringar är förenliga med de innehållsvillkor som ställs upp – inte kan genomföras av Mediemyndigheten. Regeringens uppdrag till Mediemyndigheten och/eller granskningsnämnden att genomföra studier behöver vara tydligt formulerade och avgränsade, och åtföljas av tillräckliga ekonomiska resurser. Omfattningen av uppdrag till granskningsnämnden behöver också noga övervägas, särskilt utifrån nämndens redan idag höga arbetsbelastning, att den förväntas öka ytterligare genom ett teknikneutralt uppdrag till public service-företagen, och utifrån nämndens arbetsformer. Uppdrag till granskningsnämnden att genomföra studier i samverkan med forskningsinstitutioner innebär ett helt annat arbetssätt än vad som gäller för de uppdrag som nämnden har idag.

På s.339 i betänkandet uppges att andra delar att belysa än opartiskhetskravet kan vara användning av text, närvaro på externa plattformar och mångfalden i utbudet. Mot den bakgrunden behöver det bland annat också vara tydligt vad som utgör särskilda studier och vad som bör anses vara en tematisk uppföljning av public service-redovisningarna. Just sådana ämnen som användning av text, extern närvaro och mångfald är sådant som public service-företagen förväntas redovisa.

16. Hur utbudet ska sändas och tillhandahållas

16.3.3 Public service-företagens distributionskostnader påverkas av hur marknätet utnyttjas av andra

Sedan public service-kommittén lämnade sitt betänkande har ny information tillkommit. Boxer/Tele2 har meddelat att betal-tv via marknätet kommer att avvecklas per den 31 december 2024, vilket troligtvis innebär att även andra medieföretag kommer att lämna marknätet för tv. I förlängningen kan det leda till ökade distributionskostnader i marknätet för både public service-företagen och de kommersiella radio- och tv-företag som fortsatt vill sända i marknätet.

16.5.3 Överväganden och förslag

Mediemyndigheten instämmer i bedömningen att public service-företagen vid sin användning av internetplattformar som inte är företagens egna bör tillämpa en återhållsam strategi.

16.6.6 Överväganden och förslag

Sedan public service-kommittén lämnade sitt betänkande har förslag på en ny avgiftsmodell tillkommit för analog kommersiell radio (se En långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet – förslag till avgiftsmodell för analog kommersiell radio (Ku2024/00728)). Förslaget innebär att de kommersiella radioföretagen årligen ska betala en avgift för de analoga radiotillstånden. Avgifterna föreslås visserligen vara lägre än de avgifter som betalades in år 2018, men får likväl konsekvenser för företagens möjlighet att investera i utbyggnad av DAB. Mot den bakgrunden kommer SR:s och UR:s DAB-sändningar vara fortsatt viktiga för att de kommersiella radioföretagens ska kunna utveckla sina digitala sändningar.

16.7.1 Marknätet minskar i betydelse, framför allt för tv

Mediemyndigheten delar kommitténs slutsats om att marknätet kommer att minska i betydelse under den kommande tillståndsperioden, framför allt för tv sett ur ett konsumentperspektiv. Ur ett beredskapsperspektiv är dock marknätet viktigt, både vad gäller radio och tv. Mediemyndigheten instämmer därför i public service-kommitténs bedömning om att ett alternativ till marknätet bör utredas ur beredskaps- och säkerhetssynpunkt. Myndigheten har tidigare lyft fram vikten av att säkerställa att leverantörer av medieinnehåll alltid kan nå ut med sitt innehåll i de digitala infrastrukturerna (se dnr 23/01675).

Myndigheten noterar att regeringen har tillsatt en utredning för att kartlägga distributionen av radio- och tv-program i marknätet och över internet samt vid behov lämna förslag för en väl fungerande distribution över internet. Utredningen kommer ha ett särskilt fokus på public service-företagens behov. (Dir. 2024:74)

20. Konsekvenser

20.3.1 Företag på den svenska mediemarknaden

Som tidigare nämnts (se 16.3.3) så har ny information tillkommit sedan kommittén lämnade sitt betänkande. Tele2 (Boxer) har meddelat att bolaget kommer att avveckla betal-tv via marknätet per den 31 december 2024. Hur stor efterfrågan är för att sända fri-tv i marknätet under den kommande tillståndsperioden återstår att se.

20.4.1 Mediemyndigheten och granskningsnämnden för radio och tv

Mediemyndigheten delar kommitténs slutsats att det är svårbedömt vilken effekt en teknikneutral reglering kan få på antalet ärenden till granskningsnämnden samt dess komplexitet. Enligt myndigheten är det dock högst sannolikt att myndighetens arbetsbörda kommer öka. Myndighetens uppskattning utifrån kommitténs samlade förslag i detta betänkande är att det ökade arbetet med anmälningar och granskningar kommer att kräva en förstärkning om minst två årsarbetskrafter hos Mediemyndigheten motsvarande kostnader om cirka 2,4 miljoner kronor per år från år 2026. Arbetsbördan kommer också att öka för granskningsnämndens ordföranden och övriga ledamöter.

Vad gäller kostnaderna för dels den föreslagna analysen av mediemarknaden, dels övriga studier, instämmer myndigheten i slutsatsen att dessa till stor del beror på hur dessa uppdrag utformas. Det som påverkar resursåtgången är en rad faktorer; såsom vad uppdragen närmare ska innefatta, hur omfattande de ska vara, när under tillståndsperioden de ska genomföras, om de ska genomföras återkommande under perioden, om de ska genomföras parallellt etc. Myndigheten bedömer i linje med kommittén att det i vart fall kommer krävas minst 10 miljoner kronor fördelat över tillståndsperioden. Beroende på de slutgiltiga

utformningarna av uppdragen kommer det enligt Mediemyndigheten utöver detta även krävas en förstärkning personalmässigt om minst en årsarbetskraft hos myndigheten motsvarande kostnader om cirka 1,2 miljoner kronor. Detta är alltså utöver det tillskott om minst två årsarbetskrafter som nämns i ovanstående stycke.

Myndigheten vill framhålla att uppdrag till granskningsnämnden att genomföra studier i samverkan med forskningsinstitutioner, tillsammans med den förväntat ökade ärendemängden till följd av en teknikneutral reglering, innebär en ökad arbetsbelastning för nämndens ledamöter. Detta kan leda till att ledamöternas uppdrag, inte minst ordförandenas, blir mer tidskrävande och medföra behov av nya arbetsformer och tätare mötesintervall. Detta kan i sin tur kan påverka möjligheten för ledamöter att kunna ta uppdrag i granskningsnämnden.

Vad gäller den externa ekonomiska analysen av public service-företagens arbete med och redovisning av produktivitet och effektivitet har Mediemyndigheten inte uppfattat förslaget så att den kommer att involvera Mediemyndigheten. För det fall uppdraget ändå kommer att påverka eller involvera myndigheten behöver myndigheten få återkomma om ekonomiska konsekvenser i denna del.

Myndigheten ser behov av en fortsatt dialog i de frågor som adresseras ovan.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Jan-Olof Lind. Handläggaren Gustav Aspengren har varit föredragande. Biträdande avdelningschefen Anna Dingertz, verksjuristen Jessica Durehed, biträdande avdelningschefen Therese Köster, omvärldsanalytikern Marie Swanström, avdelningschefen Helena Söderman samt juristen Ola Vigström har deltagit i den slutliga beredningen.

Jan-Olof Lind