

Regeringen

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Ju2022/00440

Stockholm 2022-06-07

Yttrande över promemoria

Sveriges Television överlämnar härmed sitt yttrande över promemorian *Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet* (Ds 2022:1).

Hanna Stjärne

VD

Inledande kommentar om SVT:s uppdrag och roll i kris

Fria och oberoende medier är centrala för ett samhälles förmåga att hantera fredstida kriser och höjd beredskap. Nyheter, samhällsinformation och varningsmeddelanden är kritiskt för att människor ska veta vad som händer och hur de ska agera. Om medier inte når ut kan det utgöra en kris i sig eller leda till att kriser förvärras.

SVT har som enda tv-bolag ett säkerhets- och beredskapsuppdrag som innebär att verksamheten ska upprätthållas och innehållet ska kunna nås av allmänheten även i kris och krig. SVT ska upprätthålla hög säkerhet för produktion och distribution. Ett viktigt uppdrag är att sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det. VMA förmedlas i alla kanaler, på SVT Play, svt.se, nyhetsapp och text-tv. Arbetet pågår även med att stärka möjligheten att nå ut till allmänheten med digitala VMA:n.

Beredskapsarbetet ska bedrivas utifrån en helhetssyn som omfattar både fredstida krissituationer och höjd beredskap. Public service-uppdraget är en helhet, vilket påpekas i Prop 2018/19:136 *Ett modernt public service nära publiken*. Även vid höjd beredskap ska bestämmelserna i sändningstillstånd och medelsvillkor vara vägledande, vilket innebär att verksamheten ska präglas av oberoende och integritet och bredden i uppdraget ska säkerställas även då.

Utöver ett uppdrag som skiljer sig från andra medier, fyller SVT en särskild roll i praktiken. SVT har redaktioner på snart 50 orter i Sverige och har möjlighet att rapportera från händelser i hela landet. SVT är det mediebolag flest människor har förtroende för. SVT:s innehåll används också i mycket hög utsträckning av befolkningen, något som blir extra tydligt i krislägen med stort informationsbehov. 8,5 miljoner människor använder SVT varje vecka och 70 procent använder SVT:s onlinetjänster varje vecka. Den höga användningen i vardagen innebär att många människor har en relation till SVT och vänder sig till SVT för samhällsinformation, nyheter och gemenskap även när samhällets sätts på prov. Detta har blivit tydligt under kriget i Ukraina, men även exempelvis coronapandemin, terrorattacken på Drottninggatan och skogsbränderna 2018. SVT har varit det mest använda mediet vid samtliga dessa samhällskriser.

Det särskilt utpekade säkerhets- och beredskapsuppdraget i kombination med förtroendet och den faktiska användningen av SVT:s innehåll och tjänster gör att verksamheten fyller en funktion som spelar stor roll för samhällets krisberedskap.

Kommentarer på förslag och bedömningar

7.3 Förslag: Grunderna för begäran om och sändning av viktiga meddelanden till allmänheten bör regleras i en egen författning.

SVT tillstyrker förslaget om att reglera begäran och sändning av viktiga meddelanden till allmänheten i en egen författning. Systemet fungerar väl i dag, men författningen kan bidra till tydligare struktur, ansvarsförhållanden och definitioner. De närmare formerna för systemet bör fortsatt regleras i avtal, exempelvis för att systemet inte ska begränsas vid teknikutveckling.

8.5 Förslag: Den föreslagna lagstiftningen ska tillämpas för varning och information till allmänheten i samband med olyckor, allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller

säkerheten, extraordinära händelser i fredstid, fredstida krissituationer samt vid höjd beredskap. Lagen ska även tillämpas vid överhängande fara för sådana situationer.

SVT tillstyrker förslaget.

8.6 Förslag: Sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten kan begäras när det finns fara för liv eller hälsa samt när det finns fara för omfattande skada på egendom eller miljö. Meddelandet ska avse varning eller information som skyndsamt behöver nå allmänheten för att förhindra eller begränsa sådan fara eller skada.

Bedömning: Lagstiftningen bör inte göra någon åtskillnad mellan s.k. varnings- och informationsmeddelanden.

SVT tillstyrker förslaget. VMA-systemet är ett kraftfullt verktyg för att uppmärksamma allmänheten på akuta faror. Att beskriva exakt vid vilka situationer ett VMA ska kunna utfärdas låter sig inte göras. SVT vill dock betona att kravet på skyndsamt ska vara uppfyllt. Om det inte är ett meddelande som kräver skyndsamt bör andra vägar för att informera allmänheten användas.

SVT ser, likt bedömningen, inget behov av att göra åtskillnad mellan varnings- och informationsmeddelanden. SVT agerar skyndsamt oavsett meddelande och publicerar det på samtliga plattformar så snart det har kommit in i systemet och kontrollerats.

8.9 Efterföljande information

Genom ett VMA förmedlas kortfattad information som syftar till att varna allmänheten om en situation och berätta hur man ska agera. Den information som kan förmedlas genom VMA är dock begränsad, varför den efterföljande information som erbjuds i medier är av mycket stor vikt. Händelseförlopp kan också utvecklas, vilket medier kan uppdatera löpande om i sina nyheter.

I dag är det en självklarhet för många människor att använda sig av onlinetjänster för att uppdatera sig om nyheter. För att stärka VMA-systemet och anpassa det till dagens medieanvändning, föreslår SVT att aktörerna som förmedlar meddelandet även ska hänvisa till svt.se, vid sidan av P4, för att ta del av mer information. SVT har redaktioner på snart 50 platser och rapporterar om händelser från hela landet. SVT har också den högsta räckvidden av alla medier. Varje vecka använder 85 procent av Sveriges befolkning SVT och 70 procent använder SVT:s onlinetjänster. SVT har en uppskattad och välanvänd nyhetstjänst. Den är bemannad dygnet runt och kan rapportera närhelst någon händer. Det är därför rimligt att hänvisning sker även till SVT:s nyhetstjänst för vidare information när VMA går ut.

8.10 Förslag: Sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över kan begäras när den händelse som gett upphov till ett tidigare meddelande är över och fara inte längre föreligger.

SVT tillstyrker förslaget. Det är relativt sällan som VMA om att faran är över sänds i dag. Att det sänds kan bidra med tydlighet för allmänheten om hur man kan och ska agera. I vissa situationer finns dock inte ett tydligt slut där man kan meddela att faran är över. Situationer kan även utveckla sig över tid. Det är därför av stor vikt att hänvisa till vidare information för att människor ska kunna hålla sig uppdaterade om utvecklingen.

9.6 Bedömning: Endast myndigheter bör vara behöriga att begära sändning av viktiga meddelanden till allmänheten enligt den föreslagna lagstiftningen. Det innebär att enskilda aktörer inte längre bör ha sådan behörighet.

SVT delar utredningens bedömning. Eftersom VMA är ett kraftfullt sätt att kommunicera med hela befolkningen är det av stor vikt att systemet används i motiverade fall. Det behöver finnas kunskap och rutiner hos de behöriga aktörerna om systemet. Om enskilda aktörer har sådan behörighet expanderar systemet ytterligare och det kan bli svårt att upprätthålla kunskap om systemet även hos dessa. Det blir även svårare att kontrollera att aktören är behörig att begära VMA.

Incidenter hos enskilda aktörer som motiverar ett VMA bör också alltid föranleda en kontakt med behöriga myndigheter som i sin tur kan begära VMA. Att enskilda aktörer behöver gå igenom en myndighet kan innebära en viss fördröjning i utsändning av VMA, men den bör vara begränsad.

9.7 Förslag: Sändning av viktiga meddelanden till allmänheten som omfattas av den föreslagna lagen kan begäras av regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

SVT tillstyrker förslaget. Det är av stor vikt att det är tydligt och avgränsat vilka myndigheter som har möjlighet att begära VMA.

9.7.1 Förslag: Följande myndigheter ska vara behöriga att begära att ett viktigt meddelande till allmänheten ska sändas: kommuner, regioner, beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen (0000:0000), Försvarsmakten, och Regeringskansliet. Dessa myndigheter ska också vara behöriga att begära sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över.

SVT tillstyrker förslaget.

13.2.1 Bedömning: Viktiga meddelanden till allmänheten som omfattas av föreslagen lagstiftning utgör sådana meddelanden av vikt för allmänheten som ett sändningstillstånd för radio och tv inom public service kan innehålla villkor om enligt radio- och tv-lagen.

SVT delar utredningens bedömning. Den föreslagna författningen omfattar de meddelanden som är möjliga att ställa upp villkor om i dag.

13.2.2 Bedömning: Viktiga meddelanden till allmänheten som omfattas av föreslagen lagstiftning utgör sådana meddelanden av vikt för allmänheten som nuvarande sändningstillstånd för radio och tv inom public service innehåller villkor om. Den föreslagna regleringen överensstämmer därför med nu gällande sändningstillstånd.

SVT delar utredningens bedömning att viktiga meddelanden till allmänheten som avses omfattas av den av utredningen föreslagna VMA-lagen utgör sådana meddelanden av vikt för allmänheten som nuvarande sändningstillstånd för radio- och tv inom public service innehåller villkor om. SVT bedömer att den föreslagna regleringen inte innebär en förändring av betydelsen av dagens villkor.

Utredningen redovisar i rubricerat avsnitt även hur regleringen av VMA i visst avseende har kommit till uttryck i nuvarande sändningstillstånd samt hur denna reglering tolkas och tillämpas (vilket även framgår av gällande VMA-överenskommelse), dvs. att det är att public service-företagen som ytterst avgör såväl hur VMA-meddelandet presenteras som hur det formuleras. Med anledning av den alternativa tolkning som SVT uppfattar att utredningen i detta sammanhang presenterar – med innebörd att det i stället skulle vara den begärande myndigheten som ytterst avgör meddelandets innehåll och formulering – vill SVT framhålla att den rådande och etablerade tolkningen och tillämpningen enligt ovan helt enkelt är, enligt SVT, en nödvändig konsekvens av utgivarens ensamansvar och dennes därtill kopplade absoluta negativa beslutanderätt enligt YGL (se vidare SVT:s synpunkter till punkten 17.8 i utredningen nedan).

13.4 De närmare formerna för hur sändning av viktiga meddelanden till allmänheten i radio och tv ska gå till bör alljämt regleras i avtal mellan MSB och radio- och tv-företagen.

SVT delar utredningens bedömning. De närmare formerna kring sändning av VMA lämpar sig bättre att regleras genom avtal än författning.

13.6.1 Bedömning: Inför kommande sändningstillståndsperiod från 2026 bör public service-företagens skyldighet att sända viktiga meddelanden till allmänheten ses över och förtydligas. Detsamma gäller villkor i sändningstillstånd för kommersiell tv och den lagstadgade skyldigheten för kommersiell radio. Det bör övervägas att införa ett krav på att sådana meddelanden ska sändas skyndsamt och ett förtydligande att ett sådant meddelande inte får ändras vid förmedling. En översyn bör även göras av skyldigheten för public serviceföretagen att sända viktiga meddelanden till allmänheten digitalt.

SVT delar utredningens bedömning i vissa delar.

Utredningens bedömning att det bör övervägas reglering som *förtydligar* att begärt VMA inte får ändras av public serviceföretagen vid förmedling är något förvånande eftersom samtliga aktörer torde vara överens om att public serviceföretagen enligt dagens ordning ytterst avgör meddelandets innehåll och formulering (se vidare under punkten 13.2.2 ovan).

Utredningen bedömer att en översyn bör göras av skyldigheten för public service-företagen att sända viktigt meddelande till allmänheten digitalt. SVT sänder redan i dag VMA i samtliga tv-kanaler, text-tv och även på digitala plattformar: SVT Play och nyhetstjänsten SVT Nyheter, både i webbläsare och i appar. Anslagstavlan publiceras även på SVT Play. SVT:s beredskapsuppdrag, som omfattar sändning av viktigt meddelande till allmänheten, gäller dock enbart i marknätet. Att förmedla VMA genom de digitala tjänsterna är inte ett uttalat uppdrag genom sändningstillståndet i dag. Medievanorna förändras dock i snabb takt och användningen av onlinetjänster är en självklarhet för majoriteten svenskar. Allmänheten förväntar sig att kunna ta upp mobilen och därigenom ta del av viktig information och nyheter i alla lägen. 70 procent av befolkningen använder SVT:s digitala tjänster varje vecka. SVT delar därför utredningens bedömning att beredskapsuppdraget bör inkludera även de digitala plattformarna och frågan bör ses över av den kommande public service-utredningen.

För att allmänheten ska kunna nå både VMA och vidare information är det angeläget att staten ser hur man kan säkerställa att samhällsviktiga tjänster, som SVT:s tjänster, kan nås i alla lägen även på internet. Samma krav på täckning, robusthet och säkerhet som kan ställas upp för marknätet kan

inte ställas på aktörer i den digitala infrastrukturen. För att säkra samhällets informationsberedskap och VMA-systemet i dagens digitaliserade samhälle bör regeringen omgående starta ett arbete för att se hur detta kan säkras.

14.7.2 Bedömning: För att nå så en så stor del av befolkningen som möjligt bör sändning av viktiga meddelanden till allmänheten som huvudregel sändas i radio och tv samt till telefoner. Om det finns särskilda skäl, bör sändning av sådana meddelanden kunna ske bara till telefoner. Telefoni ska därför inte längre vara endast ett komplement till radio och tv.

SVT delar inte utredningens bedömning fullt ut. Radio och tv når snabbt och säkert ut till många människor. Det har hög räckvidd och lider inte av samma problem som telefoni med överbelastning i näten när många sms ska skickas ut. Radio och tv kan dessutom erbjuda efterföljande information, vilket är mycket viktigt givet den begränsade information som kan kommuniceras i ett VMA.

Huvudregeln bör vara att meddelanden skickas ut via samtliga kanaler för att nå ut till maximalt antal människor och även upprätthålla rutinerna i systemet. Utredningen motiverar sin bedömning med att man kan tänka sig att en kanal inte fungerar under extraordinära förhållanden, eller om sändning till telefon av något annat skäl är mer ändamålsenligt i en viss situation. SVT har i dag en rad vägar ut till allmänheten. Utöver distribution via marknätet sänds SVT:s innehåll via satellit, kabel-tv, IPTV och över internet. Om till exempel en del av marknätet eller någon del av internet skulle ligga nere, finns fortfarande flertalet vägar ut till allmänheten. Utredningen utvecklar inte i vilka situationer telefoni skulle vara mer ändamålsenligt. SVT når även ut via telefoner, genom appar med pushnotiser.

15.2 Förslag: Viktiga meddelanden till allmänheten ska kunna sändas i ljudradio och tv, till terminalutrustning och i anläggningar för utomhusvarning. Bestämmelser om skyldighet att sända viktiga meddelanden till allmänheten i ljudradio och tv finns i radio- och tv-lagen. Bestämmelser om skyldighet att medverka till att förmedla viktiga meddelanden till allmänheten till terminalutrustning finns i lagen om elektronisk kommunikation

SVT tillstyrker förslaget.

15.3 Förslag: Viktiga meddelanden till allmänheten ska sändas i ljudradio och tv samt till terminalutrustning. En myndighet kan begära att ett meddelande även ska sändas i anläggningar för utomhusvarning. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till farans art eller omständigheterna i övrigt, kan myndigheten bestämma att sändning i ljudradio och tv eller till terminalutrustning ska underlåtas, eller enbart ske i anläggningar för utomhusvarning

SVT anser att huvudregeln bör vara att meddelanden skickas ut via samtliga kanaler för att nå ut till maximalt antal människor och även upprätthålla rutinerna i systemet. Som redogjorts för under 14.7.2 ser inte SVT i vilka situationer som sändning i ljudradio och tv skulle underlåtas. SVT har i dag en rad vägar ut till allmänheten. Utöver distribution via marknätet sänds SVT:s innehåll via satellit, kabel-tv, IPTV och över internet. Fungerar inte en väg ut är det troligt att en rad andra distributionsvägar fungerar. Förslaget motiveras inte på ett tydligt sätt.

15.5 Förslag: Ett viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över kan sändas i ljudradio och tv, till terminalutrustning samt i anläggningar för utomhusvarning. Vad gäller användning av kanalerna gäller detsamma som för andra viktiga meddelanden till allmänheten.

SVT tillstyrker förslaget. Meddelande om att faran är över kan bidra med tydlighet för allmänheten om hur man kan och ska agera. I vissa situationer finns dock inte ett tydligt slut där man kan meddela att faran är över. Det är därför av stor vikt att hänvisa till vidare information för att människor ska kunna hålla sig uppdaterade om utvecklingen.

15.6 Bedömning: Frågan om ett viktigt meddelande till allmänheten ska sändas endast lokalt eller regionalt i radio och tv är en fråga om hur sändning av sådana meddelanden närmare ska gå till, vilket inte bör regleras i lagstiftningen. Det finns i dagsläget inte tekniska förutsättningar för lokala eller regionala sändningar i all radio och tv. Utredningen lämnar därför inte några förslag i dessa delar

SVT delar utredningens bedömning. I dag finns inte förutsättningar för att sända regionala meddelanden i alla kanaler, utan bara i SVT1 i marknätet. Eftersom det går ut två regionala program från varje sändarmast skulle det dock inte vara helt pricksäkert i marknätet heller och allmänheten skulle kunna få VMA som rör ett område relativt långt borta. Med tanke på att det historiskt varit ett begränsat antal VMA som sänts varje år uppfattas det troligen inte som alltför störande för publiken att få VMA som inte gäller ett närliggande område.

SVT arbetar emellertid med att utveckla digitala lösningar för att nå ut med VMA med lokal precision.

15.7.3 Förslag: Vid sändning av viktiga meddelanden till allmänheten till terminalutrustning kan behörig myndighet bestämma att meddelandet ska sändas på ett annat språk än svenska. Myndigheten ansvarar för översättning av ett sådant meddelande

SVT bejakar att radio och tv inte omfattas av förslaget om att sända VMA på annat språk. Eftersom SVT är ansvarig utgivare för allt innehåll som sänds i kanalerna och publiceras på de digitala tjänsterna skulle en skyldighet att sända meddelande på andra språk kräva extra bemanning dygnet runt för kontroll av meddelanden på andra språk än svenska.

16.6 Förslag: Flyglarm bör inordnas i VMA-systemet. Vid överhängande fara för luftanfall ska allmänheten kunna varnas genom ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm.

SVT tillstyrker förslaget. Det är av stor vikt att allmänheten varnas omgående vid flyglarm och det är därför lämpligt att meddelande går ut via VMA-systemet, som snabbt och säkert når ut till en stor del av befolkningen. På så sätt informeras de som inte nås av utomhusvarning.

16.6.2 Förslag: Ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm ska kunna sändas i ljudradio och tv, till terminalutrustning samt i anläggningar för utomhusvarning. Vad gäller användning av kanalerna gäller detsamma som för andra viktiga meddelanden till allmänheten.

SVT tillstyrker förslaget.

16.7 Förslag: Sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm ska kunna begäras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Försvarsmakten ska kunna begära sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm. Försvarsmakten ska också vara behörig att begära sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över i en sådan situation.

SVT tillstyrker förslaget.

16.8 Bedömning: Vid varning eller information i samband med höjd beredskap gäller lagstiftningens bestämmelser om viktiga meddelanden till allmänheten.

SVT delar utredningens bedömning. Den lagstiftning och de roller och strukturer som finns på plats för vardag och fredstida kriser bör gälla även vid höjd beredskap i enlighet med ansvarsprincipen. Det bygger upp rutiner och vana i systemet, vilket är viktigt för att systemet ska vara välfungerande även vid höjd beredskap.

17.8 Sändning av VMA i radio och TV

När det gäller ansvarsfördelningen inom den nuvarande ordningen konstaterar utredningen att den i allt väsentligt fungerat bra (s. 302) och att frågan om VMA-meddelandets formulering inte har vållat några praktiska problem (s. 304).

Sagda konstateranden till trots tycks utredningen förorda att det inför kommande tillståndperiod bör införas en ny ordning enligt vilken VMA ytterst och slutligt ska formuleras av begärande myndighet (s. 303) samt att detta bör framgå av public service-bolagens sändningstillstånd från och med 2026.

I samband med sina överväganden härom anför utredningen som sin mening dels att: "Om de olika aktörerna inte kan enas om huruvida en viss situation är sådan att förutsättningarna för ett VMA är uppfyllda, måste den behöriga myndigheten kunna vidhålla sin begäran om sändning av meddelandet" (s. 299), dels att: "Under alla förhållanden är det den myndighet som begära sändningen för ett VMA som ytterst ansvarar för informationen och meddelandets innehåll. Skulle det uppstå meningsskiljaktigheter om ett meddelandes närmare innehåll eller formulering, bör den behöriga myndigheten kunna vidhålla sin begäran om sändning av aktuellt meddelande enligt myndighetens formulering" (s. 302).

Enligt SVT:s mening är utredningens förslag och bedömning i denna del inte förenliga med YGL. Det är härvid tillräckligt att hänvisa till utgivarens absoluta negativa beslutanderätt enligt YGL 4 kap 3 §. Utgivarens negativa beslutanderätt innebär en vetorätt mot allt som ska publiceras och den gäller utan inskränkning, inklusive i förhållande till material som inte i och för sig skulle kunna aktualisera något straffrättsligt ansvar för yttrandefrihetsbrott (Axberger, kommentar till YGL 4 kap 3 §, Karnov online).

Till stöd för att förslaget till framtida reglering är förenligt med YGL tycks utredningen vilja jämställa sändningen av VMA-meddelanden med skyldigheten att sända beriktigande och genmäle (punkten 12.2.3, s. 183 ff.). Den jämförelsen haltar. Skyldigheten att sända beriktigande respektive genmäle tar sin utgångspunkt i en av programföretaget genomförd eller tilltänkt publicering och är därtill

kvalificerad till fall där det med hänsyn till sådan genomförd eller tilltänkt publicering bedöms vara befogat med sådant beriktigande och/eller genmäle. Härtill kommer - vilket är mest väsentligt i sammanhanget - att det på samma sätt som för VMA-meddelanden enligt dagens ordning är respektive programföretag som, utifrån utgivarens negativa beslutanderätt och under dennes ensamansvar, slutligt avgör innehållet i och formuleringen av beriktigandet/genmälet.

Med hänvisning till vad som ovan anförts anser SVT att den ordning och reglering som tillämpas idag vad avser rätten att slutligt formulera VMA-meddelanden är väl fungerande, ändamålsenlig och därtill en nödvändig konsekvens av YGL och tillämplig normhierarki.

18.3 Förslag: MSB:s roll i VMA-systemet bör förtydligas i myndighetens instruktion. MSB ska samordna och utveckla systemet för varning och information till allmänheten enligt lagen om viktigt meddelande till allmänheten. Myndigheten ska även förvalta och utveckla systemet för utomhusvarning.

SVT anser att det kan finnas behov av samordning av information i situationer då många myndigheter begär sändning av viktigt meddelande till allmänheten samtidigt. Ett sådant scenario kan uppstå vid exempelvis stora krislägen eller höjd beredskap. Flera aktörer kan ha behov av att samtidigt komma ut med VMA, om skilda eller samma situationer från olika myndigheter, så som Försvarsmakten och räddningstjänst. Dessa myndigheter behöver inte nödvändigtvis tillhöra samma beredskapssektor, men en beredskapsansvarig myndighet som fungerar som en samordnande part. Det kan då behöva finnas en annan aktör som har ansvar för samordning och prioritering av meddelanden. MSB skulle kunna fylla en sådan samordnande roll.