

Ingrid Sundin

Från: [REDACTED]

Skickat: den 30 mars 2022 15:03

Ämne: Remiss av SOU 2022:5 Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning - svar senast 30/6 2022

Bifogade filer: Remissmissiv SOU 2022_5 Innehållsvillkor för public service på internet.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp

Flagga: Har meddelandeflagga

Kategorier: Ingrid

AppServerName: p360_prod

DocumentID: RR 2022-73:01

DocumentIsArchived: -1

SOU 2022:5 [Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/03/sou-2022-5-innehallsvillkor-for-public-service-pa-internet-och-ordningen-for-beslut-vid-forhandsprovnig-)

Innehållsvillkor för public service på internet och ordningen för beslut vid förhandsprövning (SOU 2022:5)

Remissinstanser

Axess Publishing AB

Barnombudsmannen

Bauer Media Group

C More Entertainment AB

Discovery Networks Sweden

Funktionsrätt Sverige

Företagarna

Förvaltningsrätten i Stockholm

Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB

Google Sverige AB

Gratistidningarnas Förening

Göteborgs Universitet (Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Nordicom).

Internetstiftelsen

TechSverige

Justitiekanslern

Kammarrätten i Stockholm

Konkurrensverket
Kungl. Tekniska högskolan (avdelningen för medieteknik och interaktionsdesign)
Lunds universitet (Juridiska institutionen)
Läromedelsföretagen
Medieombudsmannen
Mittuniversitetet (Institutionen för medie- och kommunikationsvetenskap)
Modern Times Group MTG AB
Myndigheten för delaktighet
Myndigheten för press, radio och tv
Myndigheten för psykologiskt försvar
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Myndigheten för tillgängliga medier
Nordic Entertainment Group AB
NRJ Sweden AB
Post- och telestyrelsen
Publicistklubben
Regelrådet
Riksdagens ombudsmän (JO)
Riksrevisionen
Schibsted Sverige AB
SOS Alarm Sverige AB
Stampen Lokala Medier AB
Statens medieråd
Statskontoret
Stockholms universitet (Institutionen för mediastudier och Juridiska institutionen)
Svenska Journalistförbundet
Svenskt Näringsliv
Sveriges Radio AB
Sveriges Television AB
Sveriges Tidskrifter
Sveriges Utbildningsradio AB
Södertörns högskola
Teracom AB

TU – Medier i Sverige

TV4 Media AB

Upphandlingsmyndigheten

Utgivarna

Remissvaren ska ha kommit in till **senast den 30 juni 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till ku.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till lottie-ann.lindstrom@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ku2022/00647 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Helena Swenzén

Expeditions- och rättschef

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Mvh

Monique Karlsson

Kanslisekreterare

Kulturdepartementet

Enheten för medier och demokrati (Ku MD)

103 33 Stockholm

Tel. 08-405 94 34

monique.karlsson@regeringskansliet.se

www.regeringen.se



Regeringskansliet



Kulturdepartementet
Enheten för medier och demokrati

Innehållsvillkor för public service på internet och ordningen för beslut vid förhandsprövning (SOU 2022:5)

Remissinstanser

Axess Publishing AB

Barnombudsmannen

Bauer Media Group

C More Entertainment AB

Discovery Networks Sweden

Funktionsrätt Sverige

Företagarna

Förvaltningsrätten i Stockholm

Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och
Sveriges Utbildningsradio AB

Google Sverige AB

Gratistidningarnas Förening

Göteborgs Universitet (Institutionen för journalistik, medier och
kommunikation, Nordicom).

Internetstiftelsen

TechSverige

Justitiekanslern

Kammarrätten i Stockholm

Konkurrensverket

Kungl. Tekniska högskolan (avdelningen för medieteknik och interaktionsdesign)

Lunds universitet (Juridiska institutionen)

Läromedelsföretagen

Medieombudsmannen

Mittuniversitetet (Institutionen för medie- och kommunikationsvetenskap)

Modern Times Group MTG AB

Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för press, radio och tv

Myndigheten för psykologiskt försvar

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för tillgängliga medier

Nordic Entertainment Group AB

NRJ Sweden AB

Post- och telestyrelsen

Publicistklubben

Regelrådet

Riksdagens ombudsmän (JO)

Riksrevisionen

Schibsted Sverige AB

SOS Alarm Sverige AB

Stampen Lokala Medier AB

Statens medieråd

Statskontoret

Stockholms universitet (Institutionen för mediastudier och Juridiska institutionen)

Svenska Journalistförbundet

Svenskt Näringsliv

Sveriges Radio AB

Sveriges Television AB

Sveriges Tidskrifter
Sveriges Utbildningsradio AB
Södertörns högskola
Teracom AB
TU – Medier i Sverige
TV4 Media AB
Upphandlingsmyndigheten
Utgivarna

Remissvaren ska ha kommit in till **senast den 30 juni 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till ku.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till lottie-ann.lindstrom@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ku2022/00647 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i

remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Helena Swenzén
Expeditions- och rättschef

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Innehållsvillkor för public service på internet

– och ordningen för beslut vid förhandsprövning

*Betänkande av Utredningen om innehållsvillkor
på internet för public service*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:5

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0319-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0320-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 18 mars 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur villkor för public service-innehåll på internet kan ställas upp och se över möjligheterna att ändra befintlig ordning för beslut vid förhandsprövning av nya tjänster hos public service-företagen.

Kammarrättsrådet Ann-Jeanette Eriksson förordnades som särskild utredare den 18 mars 2021.

Som sakkunniga förordnades den 6 april 2021 ämnesrådet Anna-Karin Adolfsson (Kulturdepartementet), rättssakkunniga Karin Olsson (Kulturdepartementet) och kanslirådet Zlata Tuco (Justitiedepartementet). Anna-Karin Adolfsson entledigades den 25 oktober 2021. Samma dag förordnades departementssekreteraren Lottie-Ann Lindström (Kulturdepartementet) som sakkunnig i utredningen. Som expert förordnades den 6 april 2021 handläggaren Gustav Aspengren (Myndigheten för press, radio och tv).

Kerstin Morast anställdes som sekreterare i utredningen den 1 april 2021.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om innehållsvillkor på internet för public service.

Härmed överlämnas betänkandet *Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning* (SOU 2022:5). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i februari 2022

Ann-Jeanette Eriksson

/Kerstin Morast

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	15
1.1 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696).....	15
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:1256) om uppgifter för Myndigheten för press, radio och tv vid förhandsprövning av tjänster hos public service-företagen.....	20
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.....	22
2 Utredningens uppdrag och arbete	23
2.1 Utredningens direktiv	23
2.2 Utredningsarbetet.....	24
2.3 Betänkandets disposition.....	25
3 Bakgrund	27
3.1 Inledning.....	27
3.2 Yttrandefrihetsgrundlagen	27
3.3 Radio- och tv-lagen.....	32
3.4 Förhandsprövning.....	37
3.5 Myndigheter	38

3.6	Det medieetiska självregleringssystemet.....	40
3.7	Radio och tv i allmänhetens tjänst.....	40
3.7.1	Tillstånd och medelsvillkor 2020–2025	41
3.7.2	Finansieringen av public service	42
3.8	Mediekonsumtion, förtroende och public service på internet.....	43
3.8.1	Konsumtion.....	43
3.8.2	Allmänhetens förtroende för public service.....	44
3.8.3	Public service på internet.....	44
3.9	Nordisk utblick	48
4	Villkor för public service-företagens innehåll på internet	53
4.1	Inledning	53
4.2	Regleringen av ljudradio- och tv-sändningar	54
4.2.1	Tidigare reglering	54
4.2.2	Nuvarande reglering om tillstånd, villkor och granskning	56
4.3	Uppdraget i allmänhetens tjänst.....	60
4.3.1	Hur uppdraget formuleras.....	60
4.3.2	Sändningstillstånden för perioden 2020–2025	61
4.3.3	Medelsvillkor och uppföljning	63
4.3.4	Närmare om de innehållsrelaterade tillståndsvillkoren.....	67
4.4	Synpunkter från aktörer	77
4.5	Överväganden och förslag.....	82
4.5.1	Hur villkor för innehåll på internet kan ställas upp	82
4.5.2	Innehållsvillkor som är lämpliga att ställa upp under den återstående delen av tillståndsperioden.....	89
4.5.3	Beriktigande.....	101
4.5.4	Granskningsnämndens uppdrag.....	103
4.5.5	Sanktioner vid överträdelser av innehållsvillkor för verksamhet på internet.....	108

4.5.6	Uppföljning av innehåll på internet under innevarande tillståndsperiod	109
4.6	En övergång till ett mer teknik neutralt public service-uppdrag	111
4.6.1	Regleringen av public service	112
4.6.2	Krav som bör kunna ställas på en mer sammanhållen reglering	113
4.6.3	Alternativ för en mer teknikneutral reglering	117
5	Ordningen för beslut vid förhandsprövning	123
5.1	Inledning	123
5.2	Bakgrund	123
5.3	Systemet med förhandsprövning i Sverige	125
5.3.1	Utveckling	125
5.3.2	Nuvarande reglering	126
5.3.3	Synpunkter på ordningen för beslut	129
5.4	Regeringens övergripande roll vid regleringen av public service	131
5.4.1	Tillståndsgivning för public service	131
5.4.2	Regeringen fattar det slutliga beslutet vid en förhandsprövning	131
5.5	Public service oberoende	132
5.5.1	Komponenter för oberoende	133
5.6	Överväganden och förslag	136
5.6.1	Alternativ till att regeringen fattar beslut	136
5.6.2	Bör ordningen för beslut ändras?	141
6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	147
6.1	Villkor för public service-företagens innehåll på internet	147
6.2	Ordningen för beslut vid förhandsprövning	148
7	Konsekvenser av förslagen	149
7.1	Bakgrund och syfte med förslagen	149

7.1.1	Innehållsvillkor på internet för public service.....	149
7.1.2	Ordningen för beslut vid förhandsprövning.....	151
7.2	Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd.....	152
7.2.1	Innehållsvillkor på internet för public service.....	152
7.2.2	Förhandsprövning.....	153
7.3	Konsekvenser för företag.....	153
7.3.1	Konsekvenser för public service-företagen	153
7.3.2	Konsekvenser för andra företag	156
7.4	Konsekvenser för staten.....	157
7.4.1	Konsekvenser för myndigheter.....	157
7.5	Konsekvenser för enskilda	159
7.6	Bedömningar i övrigt.....	160
7.7	Bedömning av förslagen i förhållande till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	161
7.8	Tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser.....	161
8	Författningskommentar	163
8.1	Förslaget till ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)	163
	Referenser.....	169
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:19.....	175

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningens uppdrag har varit att med utgångspunkt i de ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen som föreslås av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté föreslå hur villkor för public service-innehåll på internet kan ställas upp och bedöma vilka av de nuvarande innehållsvillkor som gäller för public service-företagens sändningar i marknätet som är lämpliga att ställa upp för deras verksamhet på internet under den resterande delen av tillståndsperioden. I uppdraget har ingått att analysera om granskning i efterhand av public service-innehåll på internet utifrån de nya innehållsvillkoren kräver ändringar i uppdraget till granskningsnämnden för radio och tv (granskningsnämnden), överväga behovet av sanktioner vid överträdelse av innehållsvillkor och bedöma i vilken omfattning innehåll på internet bör omfattas av granskningsnämndens årliga uppföljning av public service-uppdraget under innevarande tillståndsperiod. Utredningen har även haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för att under nuvarande tillståndsperiod ställa upp innehållsvillkor för verksamhet som inte omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696) liksom att analysera hur en övergång till ett mer teknikneutralt public service-uppdrag kan ske från och med den 1 januari 2026.

Utredningen har också haft i uppdrag att analysera om nuvarande ordning för beslut vid förhandsprövning är motiverad och analysera möjligheterna att ändra den befintliga ordningen.

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt och i nära samarbete med en expert- och sakkunniggrupp. Utredningens ordförande och sekreterare har haft möten eller varit i kontakt med olika myndigheter, medieföretag och intresseorganisationer.

Bakgrund

Yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Grundlagen är också tillämplig på tillhandahållanden ur databaser, som beställradio och beställ-tv, om vissa förutsättningar är uppfyllda. För sändningar genom tråd råder, utom där grundlagen särskilt anger, etableringsfrihet. Rätten att sända program på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Granskningsnämnden får enligt yttrandefrihetsgrundlagen enbart granska om program som sänts på annat sätt än genom tråd står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna.

För att sända ljudradio, tv och sökbar text-tv i marknätet krävs tillstånd. Regeringen meddelar sändningstillstånd för radio och tv i allmänhetens tjänst. Sändningstillstånden får innehålla de villkor som anges i radio- och tv-lagen. Det kan vara villkor av mer teknisk natur eller villkor som gäller för innehållet i program. Sådana programrelaterade villkor får bara ställas upp om programföretaget godtar villkoren. För sändningar och tillhandahållanden genom tråd krävs inget tillstånd. Villkor som ställs upp i ett sändningstillstånd gäller därför inte.

I propositionen Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (prop. 2021/22:59) föreslås att yttrandefrihetsgrundlagen ändras för att möjliggöra villkor för och granskning av public service-företagens programverksamhet på internet. Förslaget innebär att villkor för att sända program ska få ställas upp för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel. Även begränsningen av granskningsnämndens möjligheter att granska program som sänts genom tråd föreslås tas bort. Genom att yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om program kan gälla för tillhandahållanden ur en databas omfattas även exempelvis beställradio och beställ-tv som tillhandahålls av public service-företagen av förslagen.

Konsumtionen av traditionella linjära sändningar av tv och ljudradio minskar. Tittande och lyssnande förflyttas mot en konsumtion på begäran, främst via internet. Det gäller även för public service. Public service kärnverksamhet har också utökats till att innefatta produktion och tillhandahållande av ljudradio- och tv-program till allmänheten på företagens egna plattformar som finns på fritt till-

gängliga och öppna delar av internet. Distribution av innehåll via internet anses typiskt sett ske genom tråd.

Villkor för public service-företagens innehåll på internet

Public service finansieras med allmänna medel. Det är centralt för dess legitimitet att hela verksamheten kan regleras på ett adekvat sätt. Behovet av en enhetlig reglering ökar i takt med att användarna i allt större utsträckning tar del av innehållet via internet.

Utredningen föreslår att regeringen ska få besluta att programrelaterade villkor som anges i radio- och tv-lagen ska gälla för sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv där verksamheten finansieras med public service-avgift. En förutsättning är att motsvarande villkor finns i ett gällande sändningstillstånd för ljudradio eller tv. Villkor får bara ställas upp för den tid sändningstillståndet gäller. Beslutet får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som programföretagen har godtagit.

Villkoren om opartiskhet och saklighet, genmäle, förbud mot och villkor för reklam och andra annonser, sponsrade program och produktplacering bedöms som lämpliga att ställa upp under den återstående delen av tillståndspanoroden, dvs. fram till 2026.

Av historiska skäl regleras beriktigande av uppgifter i program på olika sätt för ljudradio och tv. Utredningen föreslår att det i radio- och tv-lagen införs ett krav på beriktigande av uppgifter som förekommit i ett tv-program i en sändning eller i ett tillhandahållande genom tråd där verksamheten finansieras med public service-avgift. Villkor om beriktigande av uppgifter som förekommit i ett program i ljudradio eller beställradio genom tråd bör kunna ställas upp i beslut av regeringen där verksamheten finansieras med public service-avgift.

En möjlighet att i efterhand granska om program uppfyller de villkor som ställs upp bidrar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för public service och därmed verksamhetens legitimitet. Utredningen gör bedömningen att det inte krävs någon ändring av granskningsnämndens uppdrag för att nämnden i efterhand ska kunna granska om public service-innehåll på internet uppfyller de programrelaterade villkor som ställts upp enligt bestämmelser i radio- och tv-lagen. Utredningen föreslår dock att förordningen (2020:879) med

instruktion för Myndigheten för press, radio och tv ändras på så sätt att en anmälan till granskningsnämnden som avser ett program som tillhandahållits i beställradio eller beställ-tv och där villkor gäller enligt beslut från regeringen ska göras inom tre månader från att tillhandahållandet inletts.

Vid överträdelser av innehållsvillkor för verksamhet på internet bör granskningsnämnden kunna besluta om sanktioner i form av offentliggörande och särskild avgift. Utredningen gör bedömningen att de villkor som föreslås gäller för sändningar och tillhandahållanden på internet även bör omfattas av granskningsnämndens årliga uppföljning av public service-uppdraget under innevarande tillståndperiod.

Utredningen analyserar också hur en övergång till ett mer teknikneutralt public service-uppdrag kan göras från och med den 1 januari 2026. Utredningen anser att det finns vissa grundläggande principer som bör upprätthållas även i ett mer teknikneutralt uppdrag. Det gäller verksamhetens legitimitet och relevans, public service oberoende, att det finns ett tydligt formulerat uppdrag för en viss tid och att uppdraget utvärderas och redovisas regelbundet. Bestämmelser om innehåll bör gälla för alla publiceringar och distributionssätt. Finansieringen av verksamheten bör inte knytas till att ett tillstånd finns för verksamheten.

Utredningen konstaterar att det finns flera alternativ för en mer teknikneutral reglering men att bestämmelser i lag som kombineras med annat styrdokument, dock ej avtal, är en lämplig lösning. Utredningen anser att en särskild lag om public service har många fördelar. En särskild lag om public service ger en möjlighet att samla bestämmelser om innehållsvillkor som gäller oavsett hur program distribueras eller om program innehåller ljud, rörlig bild, bild eller text. I en sådan lag kan också allmänna principer och målbestämmelser för verksamheten och dess oberoende anges.

Utredningen föreslår att förslagen om villkor för public service-företagens innehåll på internet träder i kraft den 1 juli 2023. Villkor ska då gälla från tiden för regeringens beslut eller från den senare tidpunkt som regeringen bestämmer. Den föreslagna bestämmelsen om beriktigande för tv-program ska tillämpas på sändningar och tillhandahållanden som gjorts efter tidpunkten för ikraftträdandet.

Ordningen för beslut vid förhandsprövning

Radio och tv i allmänhetens tjänst kan finansieras på olika sätt. Finansieringen är normalt ett statligt stöd i EU-rättslig mening. Som en följd av EU:s regler om statsstöd har Sverige sedan 2010 ett system med förhandsprövning. Någon förhandsprövning har sedan systemet infördes inte genomförts. Sveriges Radio, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB ska anmäla nya tjänster av större betydelse och väsentliga ändringar i befintliga tjänster inom ramen för den kompletterande verksamheten som företagen vill lansera för godkännande av regeringen. Anmälan kan även göras av andra än public service-företagen. Myndigheten för press, radio och tv handlägger ärenden om förhandsprövning. Myndigheten ska vid en förhandsprövning bedöma om och i vilken omfattning en anmäld tjänst bidrar till att berört public service-företag uppfyller sitt uppdrag i allmänhetens tjänst (tjänstens allmänna värde) och vilken marknadspåverkan en tjänst har. Myndighetens bedömning ska vägas samman i ett yttrande till regeringen. Regeringen fattar det slutliga beslutet om en tjänst ska godkännas eller inte.

Utredningen har analyserat alternativ till att regeringen fattar beslut och konstaterar att om regeringen inte längre ska fatta det slutliga beslutet bör Myndigheten för press, radio och tv få uppgiften att fatta beslut. Utredningen har analyserat de komponenter för public service oberoende som finns och kommer fram till att det som talar för att regeringen även i fortsättningen fattar det slutliga beslutet är att regeringen, efter beslut av riksdagen, beslutar om styrdokument för verksamheten och därigenom utformar uppdraget. Samtidigt kan det förhållande att regeringen fattar beslut vid en förhandsprövning riskera att uppfattas som politisk styrning under en tillståndsperiod. Att ändra ordningen för beslutet är enligt utredningen ytterligare en komponent för att värna public service-företagens oberoende vilket bör leda till en minskad risk för att beslutet uppfattas som politisk styrning. Utredningen föreslår därför att Myndigheten för press, radio och tv ska fatta beslutet vid en förhandsprövning. Ett beslut av myndigheten bör kunna överklagas.

Förslagen om ändring av ordningen för förhandsprövningen bör träda i kraft den 1 januari 2023. Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Konsekvenser av förslagen

Public service-företagen anger att de redan i dag tillämpar villkoren för all verksamhet. Att villkor om saklighet och opartiskhet, genmäle samt beriktigande (för ljudradio) ställs upp för public service sändningar och tillhandahållanden genom tråd bedöms inte medföra några nämnvärda praktiska konsekvenser för public service. Inte heller en generell bestämmelse om beriktigande av uppgifter i tv-program bör medföra någon praktisk konsekvens. Villkor om förbud mot och villkor för reklam, sponsring och produktplacering skulle eventuellt kunna få en viss effekt för SVT:s möjligheter att sända sponsrade program. Utredningen bedömer dock att dessa konsekvenser kan hanteras i verksamheten under den pågående tillståndsperioden.

Att villkor ställs upp, liksom en bestämmelse om beriktigande för tv-program riktad mot sändningar och tillhandahållanden från public service, bedöms inte innebära några konsekvenser för andra företag.

Allmänhetens möjlighet att anmäla program och granskningsnämndens möjlighet att pröva program som sänts eller tillhandahållits genom tråd kan bidra till att upprätthålla ett högt förtroende för public service men bör inte medföra några andra effekter för public service-företagen under den återstående delen av tillståndsperioden.

Förslagen om innehållsvillkor på internet för public service bedöms inte medföra något behov av ökade resurser för Myndigheten för press, radio och tv eller domstolar.

Ändras ordningen för beslut vid förhandsprövning bör Myndigheten för press, radio och tv:s beslut kunna överklagas. För public service-företagen kan det innebära en osäkerhet om finansieringen av tjänsten under den tid en prövning pågår och påverka verksamheten. En ändrad ordning för beslut innebär inte några ändringar i möjligheten för andra företag att anmäla en tjänst för prövning. En aktör, som bedöms ha talerätt, får dock möjlighet till domstolsprövning av myndighetens beslut.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs följande i fråga om radio- och tv-lagen (2010:696)

dels att 5 kap. 4 §, 17 kap. 5 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas 2 nya paragrafer, 4 kap. 11 a §, och 11 kap. 3 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

11 a §

Regeringen får besluta att sändningar av tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställ-tv genom tråd där verksamheten finansieras med public serviceavgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst ska följa villkor om skyldighet att

1. utöva programverksamheten opartiskt och sakligt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv och beställ-tv, och

2. sända eller tillhandahålla genmäle.

För sändningar och tillhandahållanden enligt första stycket får regeringen även besluta om förbud mot och villkor för

- 1. reklam eller andra annonser,*
- 2. sponsrade program även i andra fall än som anges i 7 kap. 1–3 §§, och*
- 3. program där produktplacering förekommer.*

Villkor enligt första och andra stycket får endast ställas upp under förutsättning att motsvarande villkor finns i ett gällande sändningstillstånd som meddelats av regeringen enligt 4 kap. 3 § och för den tid sändningstillståndet gäller.

Ett beslut får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som programföretaget har godtagit.

5 kap.

4 §

Uppgifter som förekommit i ett program i tv-sändning eller i sökbar text-tv som inte är reklam och som sänts på något annat sätt än genom tråd, ska beriktigas när det är befogat.

Även uppgifter som har förekommit i ett program i tv-sändning och i sökbar text-tv som inte är reklam och som sänts genom tråd bör beriktigas när det är befogat.

Första stycket gäller även för uppgifter som förekommit i ett program som sänts eller tillhandahållits genom tråd och som inte är reklam där verksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Utöver vad som anges i första och andra stycket bör uppgifter som har förekommit i ett program

i tv-sändning eller i sökbar text-tv, som inte är reklam och som sänts genom tråd, beriktigas när det är befogat.

11 kap.

3 a §

Regeringen får besluta att sändningar av ljudradio och tillhållanden av beställradio genom tråd där verksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst ska följa villkor om skyldighet att

1. utöva programverksamheten opartiskt och sakligt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i ljudradio och beställradio,

2. beriktiga uppgifter som förekommit i program när det är befogat, och

3. sända eller tillhandahålla gemäla.

För sändningar och tillhållanden enligt första stycket får regeringen även besluta om förbud mot och villkor för

1. reklam eller andra annonser, och

2. sponsrade program även i andra fall än som anges i 15 kap. 8–9 b §§.

Villkor enligt första och andra stycket får endast ställas upp under förutsättning att motsvarande villkor finns i ett gällande sändnings-

tillstånd som meddelats av regeringen enligt 11 kap. 1 § och för den tid sändningstillståndet gäller.

Ett beslut får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som programföretaget har godtagit.

17 kap.

5 §¹

Den som inte följer de bestämmelser och villkor som anges i denna paragraf får åläggas att betala en särskild avgift. Detta gäller

1. villkor om annonser, sponsrade program och produktplacering som beslutats med stöd av 4 kap. 10 §,

1. villkor om annonser, sponsrade program och produktplacering som beslutats med stöd av 4 kap. 10 §, 4 kap. 11 a § andra stycket och 11 kap. 3 a § andra stycket,

2. bestämmelserna om otillbörligt gynnande av kommersiella intressen enligt 5 kap. 5 § och 14 kap. 2 §,

3. bestämmelserna, när det gäller andra annonser än reklam, i 5 kap. 6 §, 8 kap. 6 och 9 §§, 14 kap. 3 § och 15 kap. 3 och 4 §§,

4. bestämmelserna om exklusiva rättigheter i 5 kap. 9 §,

5. bestämmelserna om produktplacering i 6 kap. 1 och 2 §§, 3 § första stycket, 4 § och 9 a kap. 4 och 5 §§,

6. bestämmelserna om sponsring i 7 kap. 1–3 och 4–8 §§, 9 a kap. 6 och 7 §§ och 15 kap. 8–10 §§,

7. bestämmelserna om annonser i 8 kap. 1–5 §§, 7 § andra stycket och 10 §, 9 a kap. 8 och 9 §§ och 15 kap. 1 och 2 §§,

8. bestämmelserna om virtuell annonsering och elektroniska företagsskyltar i 8 kap. 11 och 12 §§, eller

9. bestämmelserna om reklam i 8 kap. 15 §.

Vid prövning av frågan om avgift ska påföras ska rätten särskilt beakta överträdelsens art, varaktighet och omfattning.

¹ Senaste lydelse 2020:875.

10 §

Granskningsnämnden för radio och tv får besluta att leverantören av medietjänster på lämpligt sätt ska offentliggöra nämndens beslut, när nämnden funnit att någon har brutit mot programrelaterade villkor som beslutats med stöd av 4 kap. 8 och 9 §§, 11 kap. 3 § eller bestämmelsen om beriktigande i 5 kap. 4 § första stycket. Ett sådant beslut får dock inte innebära att offentliggörandet måste ske i leverantörens program.

Granskningsnämnden för radio och tv får besluta att leverantören av medietjänster på lämpligt sätt ska offentliggöra nämndens beslut, när nämnden funnit att någon har brutit mot programrelaterade villkor som beslutats med stöd av 4 kap. 8, 9 och 11 a §§, 11 kap. 3 och 3 a §§ eller bestämmelsen om beriktigande i 5 kap. 4 § första eller andra stycket. Ett sådant beslut får dock inte innebära att offentliggörandet måste ske i leverantörens program.

Beslutet får innefatta ett föreläggande vid vite.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2. De villkor som ska gälla enligt beslut med stöd av 4 kap. 11 a § och 11 kap. 3 a § tillämpas på sändningar och tillhandahållanden som gjorts från tidpunkten för beslutet eller den senare tidpunkt som anges i beslutet.

3. I fråga om beriktigande tillämpas äldre bestämmelser för sändningar och tillhandahållanden som gjorts före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:1256) om uppgifter för Myndigheten för press, radio och tv vid förhandsprövning av tjänster hos public service-företagen

Härigenom föreskrivs att 6 och 7 §§ förordningen (2019:1256) om uppgifter för Myndigheten för press, radio och tv vid förhandsprövning av tjänster hos public service-företagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Myndighetens bedömning av tjänstens allmänna värde och dess marknadspåverkan ska vägas samman i ett yttrande om huruvida tjänsten bör godkännas. Myndighetens yttrande och remissvaren ska lämnas till regeringen senast tre månader efter att en anmälan kommit in till myndigheten från berört public service-företag eller myndigheten har inlett en förhandsprövning efter anmälan från någon annan.

Myndigheten för press, radio och tv:s beslut enligt denna förordning får *inte överklagas*.

Föreslagen lydelse

6 §

Myndigheten ska besluta om en tjänst ska godkännas senast tre månader efter att en anmälan kommit in till myndigheten från berört public service-företag eller myndigheten har inlett en förhandsprövning efter anmälan från någon annan.

Myndigheten ska i sin bedömning väga samman tjänstens allmänna värde och dess marknads-påverkan.

7 §

Myndigheten för press, radio och tv:s beslut enligt denna förordning får *överklagas till allmän förvaltningsdomstol*.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Kammarrättens avgörande i ett mål enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv

Härigenom föreskrivs att 17 § förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Om en anmälan har kommit in till myndigheten senare än tre månader efter det att programmet sändes, ska granskningsnämnden för radio och tv endast granska programmet om det finns särskilda skäl.

Vad som sägs i första stycket gäller även tillhandahållanden där villkor ställs enligt 4 kap. 11 a § eller 11 kap. 3 a § radio- och tv-lagen (2010:696). Tiden ska då räknas från det att programmet gjorts tillgängligt för allmänheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens direktiv

Utredningens uppdrag har varit att dels föreslå hur villkor för public service-innehåll på internet kan ställas upp, dels se över möjligheterna att ändra befintlig ordning för beslut vid förhandsprövning av nya tjänster hos public service-företagen (dir. 2021:19, se *bilaga 1*).

Med utgångspunkt i de ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen som föreslås av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté har uppdraget varit att föreslå hur villkor för public service-innehåll på internet kan ställas upp och bedöma vilka av de nuvarande innehållsvillkor som gäller för public service-företagens sändningar i marknätet som är lämpliga att ställa upp under den resterande delen av tillståndsperioden, dvs. fram till 2026. Utredningen har också haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för att under nuvarande tillståndsperiod ställa upp innehållsvillkor för verksamhet som inte omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696). Uppdraget har vidare varit att analysera hur en övergång till ett mer teknikneutralt public service-uppdrag kan ske från och med den 1 januari 2026.

I uppdraget har ingått att analysera om granskning i efterhand av public service-innehåll på internet utifrån de nya innehållsvillkoren kräver ändringar i granskningsnämnden för radio och tv:s (granskningsnämndens) uppdrag och att överväga behovet av sanktioner vid överträdelse av dessa innehållsvillkor. Utredningen har även haft i uppdrag att bedöma i vilken omfattning innehåll på internet bör omfattas av granskningsnämndens årliga uppföljning av public service-uppdraget under innevarande tillståndsperiod.

I den del som gällt ordningen för beslut vid förhandsprövning har uppdraget varit att analysera om nuvarande ordning för beslut vid

förhandsprövning är motiverad och möjligheterna att ändra den befintliga ordningen.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna möten med utredningens experter och sakkunniga. I samband med dessa möten har ett antal promemorior presenterats och diskuterats. Totalt har sex möten ägt rum.

Utredningens expert- och sakkunniggrupp har bestått av två representanter från Kulturdepartementet, en från Justitiedepartementet och en från Myndigheten för press, radio och tv.

Utredningen har i arbetet följt Regeringskansliets arbete med 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommittés betänkande Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45).

Utredningens ordförande och sekreterare har haft möten eller varit i kontakt med följande myndigheter, andra utredningar, intresseorganisationer och företag. Konkurrensverket, Myndigheten för press, radio och tv, Post- och telestyrelsen och utredningen med uppdrag att genomföra en översyn av systemet för att varna allmänheten i fred och krig (Ju 2021:A), Bauer Media, Bonnier News, Discovery Networks Sweden, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB (Förvaltningsstiftelsen), NENT Group, Schibsted, Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Utbildningsradio AB (UR), TU – Medier i Sverige och TV4 AB.

Samråd med SR, SVT, UR och Förvaltningsstiftelsen samt med Myndigheten för press, radio och tv, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket och berörda aktörer i mediebranschen har genomförts inom ramen för dessa kontakter och möten.

Fakta i form av statistik och information om medieområdet har inhämtats från Myndigheten för press, radio och tv.

Utredningen har även haft kontakt med företrädare för mediemyndigheter i Danmark, Finland, Island och Norge.

En förteckning över referenser finns i slutet av betänkandet. Vid sidan av de källor som anges i förteckningen bygger betänkandet på uppgifter som kommit eller hämtats in genom frågor från sekretariatet. Denna dokumentation, liksom annan korrespondens till och

från utredningen finns i utredningens diarium (Komm2021/00308 och Komm2022/00011).

Definitioner och begrepp som används i betänkandet

Uttrycket radio och tv i allmänhetens tjänst har länge använts för att beteckna den sändningsverksamhet som bedrivs på uppdrag av staten och som finansieras av allmänheten. Under senare år har begreppet public service kommit att bli synonymt med radio och tv i allmänhetens tjänst.

I det här betänkandet används uttrycket radio och tv i allmänhetens tjänst och public service som liktydiga. Som samlingsuttryck för SR, SVT och UR används public service-företagen och programföretagen som liktydiga.

Regeringen beslutade den 5 december 2019 att meddela tillstånd för SR, SVT och UR att sända tv och sökbar text-tv för perioden 2020–2025. Regeringen beslutade samma dag om medelsvillkor för perioden 2020–2025 för programföretagen. Om inte annat anges gäller hänvisningar till SR:s, SVT:s samt UR:s tillstånd och medelsvillkor dessa tillstånd och medelsvillkor.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i åtta kapitel. Efter denna inledning, där direktiven till utredningen och utredningsarbetet beskrivs, följer som bakgrund en översiktlig redogörelse av bland annat regleringen på medieområdet (kapitel 3). Därefter följer utredningens förslag och bedömningar, som kan delas in i två delar. I den första delen, kapitel 4, behandlar utredningen villkor för och granskning av public service-företagens innehåll på internet på kort sikt, fram till 2026. I kapitlet gör utredningen också en analys av hur en övergång till ett mer teknikneutralt uppdrag kan göras från den tillståndsperiod som inleds 2026. Den andra delen, kapitel 5, behandlar ordningen för beslut vid förhandsprövning. Frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas i kapitel 6. Kapitel 7 innehåller en konsekvensanalys. Slutligen finns en författningskommentar i kapitel 8.

3 Bakgrund

3.1 Inledning

I det här kapitlet ger utredningen en översiktlig beskrivning av regelverket för ljudradio och tv i bland annat yttrandefrihetsgrundlagen och radio- och tv-lagen (2010:696). Därefter ges en kortfattad beskrivning av myndigheter med uppgifter inom området för utredningens uppdrag liksom det medieetiska självregleringssystemet genom Allmänhetens Medicombudsman och Mediernas Etiknämnd. Sedan ges en beskrivning av radio och tv i allmänhetens tjänst. I kapitlet finns även ett avsnitt om mediekonsumtion och public service på internet. Kapitlet avslutas med en nordisk utblick.

3.2 Yttrandefrihetsgrundlagen

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är tillämplig på sändningar av program riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren (1 kap. 3 §).

Begreppet program definieras i yttrandefrihetsgrundlagen som innehållet i ljudradio, tv eller andra sådana överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor samt innehållet i offentliga uppspelningar ur en databas. Med en databas avses en samling av information lagrad för automatiserad behandling (1 kap. 2 §).

Bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen om sändningar av program tillämpas enligt den så kallade databasregeln också på tillhandahållanden ur databaser om vissa förutsättningar är uppfyllda. Den gäller bland annat när en redaktion för ett program tillhandahåller allmänheten information ur en databas med hjälp av elektro-

magnetiska vågor. Databasens innehåll ska bara kunna ändras av den som driver verksamheten och överföringen ska ske på särskild begäran eller enligt överenskommelse i förväg, genom framställning av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder eller offentlig uppspelning (1 kap. 4 § första stycket).

Den som sänder program avgör självständigt vad som ska förekomma i programmen (3 kap. 6 § YGL). Denna bestämmelse om redaktionell självständighet innebär att det allmänna inte får ställa upp villkor rörande innehållet i vad som ska sändas annat än i konstitutionellt tillåtna former. Bestämmelsen lämnar också ett utrymme för lagstiftning där den som sänder program kan åläggas att värna sitt oberoende gentemot andra, som exempelvis annonsörer (jfr prop. 1990/91:64 s. 117).

Det är inte tillåtet för en myndighet eller ett annat allmänt organ att på grund av innehållet förbjuda eller hindra framställning, offentliggörande eller spridning bland allmänheten av ett program om inte åtgärden har stöd i grundlagen (1 kap. 11 § YGL).

Bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot kommersiell reklam i program eller om villkor för sådan reklam. Detsamma gäller föreskrifter om förbud mot och villkor för sådan annonsering och sändning av program som helt eller delvis bekostas av någon annan än den som bedriver programverksamheten (1 kap. 19 §). Det finns alltså möjlighet att genom lag förbjuda kommersiell reklam i radio och tv och, om reklam är tillåten, ange förutsättningarna för att få sända reklam. Med kommersiell reklam brukar avses rent affärsmässiga meddelanden som syftar till att främja avsättning av varor eller tjänster. Bestämmelsen lämnar samma utrymme för reglering av sponsring som av kommersiell reklam och annan annonsering (prop. 1990/91:64 s. 113 f.).

Etableringsfrihet för sändningar genom tråd

Yttrandefrihetsgrundlagen skiljer mellan sändningar genom tråd och andra typer av sändningar. Med begreppet trådsändning avses sändningar med hjälp av elektromagnetiska vågor som är bundna vid en särskilt anordnad ledare. Att de elektromagnetiska vågorna är bundna innebär att praktiskt taget ingen energi strålar ut från ledaren på så sätt att sändningen kan tas emot utanför denna (se prop. 1966:149 s. 36

och prop. 1990/91:64 s. 83). Det kan jämföras med en sändning i marknätet som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor som inte är bundna vid en särskilt anordnad ledare utan som överförs via radiovågor i etern.

För trådsändningar gäller etableringsfrihet där varje fysisk och juridisk person har rätt att sända program genom tråd (3 kap. 1 § YGL). Något krav på tillstånd för verksamheten får inte ställas upp och möjligheten att driva verksamheten får bara begränsas av villkor som har stöd i grundlagarna. I 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen anges de fall där begränsningar i etableringsfriheten får göras.

Eftersom yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om program tillämpas vid tillhandahållande av information som omfattas av databasregeln gäller etableringsfriheten även för den typen av tillhandahållanden.

Rätten att sända program på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 3 § YGL). Någon viss ordning för hur en reglering av ljudradio- och tv-verksamheten ska organiseras läggs inte fast i grundlagen. I ordet villkor inbegrips enligt förarbetena ett sådant system med avtal mellan staten och den som får tillstånd att sända som fanns vid grundlagens införande (prop. 1990/91:64 s. 82 och s. 116).

I fråga om begränsningar av rätten att sända program gäller vad som föreskrivs om begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. 21–23 §§ regeringsformen (3 kap. 5 § YGL). Sådana begränsningar i yttrandefriheten får bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen). Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggande och beivrandet av brott. I övrigt får sådana begränsningar bara göras om särskilt viktiga skäl föranleder det (2 kap. 23 § regeringsformen).

Granskning av innehåll i program

Det får i lag meddelas föreskrifter om att en nämnd, vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare, ska granska om program, som någon har sänt på annat sätt än genom tråd, står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna. En sådan nämnd får bara uttala sin mening eller förelägga den sändande att följa föreskrifterna eller villkoren. I lagen får föreskrivas att ett föreläggande av nämnden får förenas med vite. Frågor om utdömande av vite prövas alltid av domstol enligt 3 kap. 7 § (7 kap. 5 § YGL).

Bestämmelsen ger en förankring i grundlagen för sådan efterhandsgranskning som vid lagens tillkomst utfördes av radionämnden. Det skulle, enligt förarbetena, vara främmande för den nya grundlagens bärande principer att en granskning skulle kunna ske utan ett sådant uttryckligt stöd. Lagtexten formulerades så att sanktionsmöjligheterna begränsades, samtidigt som ett visst utrymme för förändring av nämndens uppgifter lämnades (prop. 1990/91:64 s. 130).

Preskriptionstiden vid yttrandefrihetsbrott

Vid fråga om eventuellt yttrandefrihetsbrott ska allmänt åtal väckas inom sex månader från det att programmet sändes. Rör det sig om ett tillhandahållande enligt databasregeln, exempelvis av beställ-tv, ska allmänt åtal väckas inom sex månader från när informationen inte längre tillhandahölls (7 kap. 3 § YGL).

Information ur en databas tillhandahålls löpande. Ett eventuellt brott begås när information publiceras och pågår så länge som den hålls tillgänglig för allmänheten. För information som tillhandahållits i en databas i minst ett år infördes 2019 en särskild bestämmelse som innebär en möjlighet till ansvarsfrihet för den ansvarige utgivaren. Underrättas utgivaren av Justitiekanslern eller av en målsägande om att databasen innehåller viss information som kan utgöra ett yttrandefrihetsbrott kan utgivaren genom att ta bort informationen inom två veckor från att underrättelsen togs emot inte hållas ansvarig för innehållet. Tar utgivaren inte bort det ifrågasatta yttrandet inom två veckor fortsätter denne vara straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig (6 kap. 6 § YGL och prop. 2017/18:49 s. 135 f.).

Bakgrunden till den kompletterande regleringen är att utgivarens ansvar även gäller för material i databasen som har publicerats efter beslut av tidigare utgivare (se NJA 2013 s. 945). Under årens lopp kan stora mängder information samlas i en databas som tillhandahålls allmänheten. För en utgivare kan det i princip vara omöjligt att få en överblick av det tillgängliga materialet och göra en publicistisk bedömning av enskilda tillhandahållanden som inletts långt innan denne utsetts till utgivare. Bestämmelsen gör det alltså möjligt för en utgivare att ta ett nytt beslut om informationen ska hållas tillgänglig eller tas bort (jfr prop. 2017/18:49 s. 133).

Förslag om ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen

I propositionen Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (prop. 2021/22:59) föreslås bland annat att yttrandefrihetsgrundlagen ändras för att möjliggöra villkor för och granskning av public service-företagens programverksamhet på internet. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Genom den delegationsbestämmelse som föreslås ska inte etableringsfriheten för sändningar genom tråd hindra att det i lag meddelas föreskrifter om villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel. För att det ska vara möjligt att ställa upp villkor för en verksamhet krävs alltså att verksamheten dels bedrivs med ett uppdrag i allmänhetens tjänst, dels att uppdraget finansieras med allmänna medel. Viss annan finansiering, exempelvis intäkter från sponsring, ska inte utesluta bestämmelsens tillämpning men det ska inte råda några tvivel om att uppdraget i allt väsentligt finansieras med allmänna medel. Det ska inte vara möjligt att ställa krav på tillstånd för att få sända program genom tråd för verksamhet som bedrivs med ett sådant uppdrag. Bestämmelsen är avsedd att omfatta all den verksamhet som public service-företagen bedriver genom tråd. I och med utformningen av databasregeln i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen kommer även företagens tillhandahållanden av beställ-tv, beställradio och textinnehåll på företagens webbplatser och appar att omfattas av bestämmelsen (s. 55 f. och s. 79).

I propositionen föreslås även att begränsningen av utrymmet för granskning i efterhand till sändningar som gjorts på annat sätt än genom tråd tas bort. Starka principiella skäl talar enligt regeringen för att yttrandefrihetsgrundlagens granskningsutrymme bör vara kopplat till det utrymme grundlagen ger för innehållsvillkor snarare än till avsändare eller användande av en viss teknik för sändningarna (s. 59 f.).

3.3 Radio- och tv-lagen

Radio- och tv-lagen innehåller bestämmelser om tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, videodelningsplattformar, ljudradiosändningar och beställradio (1 kap. 1 §).

Definitioner

I radio- och tv-lagen definieras olika begrepp. Ett tv-program är ett program som huvudsakligen består av rörliga bilder med eller utan ljud som ingår i tv-sändning eller i beställ-tv (3 kap. 1 § 21). Tv-sändning är en sändning av eller att sända tv-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät där sändningen tillhandahålls av en leverantör av medietjänster, är riktad till allmänheten och avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel. En ljudradiosändning är en sändning av ljudradioprogram som sänds under samma förutsättningar som en tv-sändning (3 kap. 1 § 11 och 22).

Med sökbar text-tv avses en sändning via elektroniska kommunikationsnät som huvudsakligen består av text, grafik eller stillbilder, med eller utan ljud, som en leverantör av medietjänster tillhandahåller, är riktad till allmänheten och avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel samt låter användaren själv välja vilken del av innehållet som han eller hon vill ta del av och vid vilken tidpunkt det ska ske (3 kap. 1 § 20).

Beställradio och beställ-tv är tjänster där en leverantör av medietjänster i informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahåller allmänheten ljudradioprogram eller tv-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät, på begäran av användaren, vid en tidpunkt som användaren väljer och från en katalog med program som leverantören har valt ut (3 kap. 1 § 5 och 6). Avsikten är inte att databaser där endast några få eller delar av tv-program till-

handahålls tillsammans med innehåll av annat slag ska omfattas av definitionen av beställ-tv. Detta framgår bland annat av att leverantören ska erbjuda tjänsten i form av en katalog med program som leverantören har valt ut. Det huvudsakliga syftet med tjänsten ska också vara att tillhandahålla program (prop. 2009/10:115 s. 109). Definitionen av beställradio knyter an till definitionen av beställ-tv (prop. 2019/20:168 s. 185).

Reklam definieras som varje form av meddelande som sänds antingen mot betalning eller liknande ersättning eller som utgör egenreklam och som syftar till att i näringsverksamhet marknadsföra varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen eller andra nyttigheter. Sponsring är bidrag som någon som inte tillhandahåller eller producerar bland annat ljudradio, beställradio, tv-sändningar, beställ-tv eller sökbar text-tv ger för att finansiera dessa tjänster eller program i syfte att främja bidragsgivarens namn, varumärke, anseende, verksamhet, produkt eller intresse. Produktplacering är förekomsten av en vara, en tjänst eller ett varumärke i bland annat program i marknadsföringssyfte och mot betalning eller liknande ersättning till leverantören av medietjänsten, dock inte när varan eller tjänsten är av obetydligt värde och har tillhandahållits gratis (3 kap. 1 § 14, 17 och 18).

Även om begreppet program används i olika sammanhang i radio- och tv-lagen definieras det inte. Enligt förarbetena till lagen avses med program detsamma som i yttrandefrihetsgrundlagen, dvs. innehållet i ljudradio, tv eller andra sådana överföringar av ljud, bilder eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor (prop. 2009/10:115 s. 110 samt prop. 2019/20:168 s. 54).

Frågan om en definition av begreppet program borde ingå i radio- och tv-lagen togs upp vid genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktivet om audiovisuella medietjänster), mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden. I förarbetena uttalas att definitionen av program i yttrandefrihetsgrundlagen omfattar betydligt mer än direktivets definition av samma begrepp. Till exempel omfattas ljudradioprogram, sökbar text-tv och innehåll i databaser med grundlagsskydd av begreppet. I yttrandefrihetsgrundlagen finns inte heller något krav på att ett program ska utgöra ett enskilt inslag av en programtablå eller en

katalog. Om direktivets programbegrepp infördes i radio- och tv-lagen skulle det finnas en risk för otydlighet eftersom yttrandefrihetsgrundlagen och radio- och tv-lagen då skulle definiera samma begrepp på olika sätt. Med begreppet program borde därför även i fortsättningen avses detsamma som i yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 2019/20:168 s. 54).

Tillstånd krävs för sändningar i marknätet

För att sända ljudradio, tv och sökbar text-tv via marknätet krävs sändningstillstånd. Ett tillstånd ger rätt att under en viss tid samtidigt sända det antal programtjänster i ljudradio, tv eller sökbar text-tv i ett angivet område och under den del av dygnet som anges i tillståndet. Tillståndet får förenas med olika skyldigheter i form av villkor. Regeringen meddelar tillstånd för verksamhet som finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst (4 kap. 2–4 §§ och 8–11 §§, 10 kap. 1 § samt 11 kap. 1–3 §§ radio- och tv-lagen). Radio- och tv-lagens uppräknade villkor som får ställas upp i ett tillstånd är uttömmande (prop. 1995/96:160 s. 84).

Bestämmelser om innehållet i program ges i lag eller i tillståndsvillkor

Krav på innehållet i sändningar eller tillhandahållanden ställs som utgångspunkt direkt i lag i de fall skyldigheten gäller för alla sändningar av en viss art. Andra villkor får ställas i tillstånd (prop. 1995/96:160 s. 84).

Exempel på krav på program som framgår direkt av lag är förbudet mot otillbörligt kommersiellt gynnande som för tv-program gäller för sändningar av tv och sökbar text-tv samt beställ-tv oavsett distributionssätt och vem som tillhandahåller tjänsten (5 kap. 5 § radio- och tv-lagen).

Det finns bestämmelser i radio- och tv-lagen som riktar sig mot sändningar och tillhandahållanden från public service. Till skillnad för tv-sändningar, beställ-tv eller sökbar text-tv gäller den så kallade demokratibestämmelsen för ljudradiosändningar med tillstånd från regeringen. Denna och bestämmelsen om otillbörligt kommersiellt

gynnande i ljudradio gäller för beställradio som finansieras med public service-avgift (14 kap. 1, 2 och 8 §§).

Villkor i tillstånd att sända ljudradio eller tv

I ett sändningstillstånd får exempelvis ställas villkor om att en tillståndshavare ska sända under viss minsta tid eller använda en angiven sändningsteknik. Villkoren kan också vara programrelaterade, dvs. avse innehåll (4 kap. 8–11 §§ och 11 kap. 3 §). Innan ett beslut om tillstånd fattas ska den sökande ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som regeringen avser att förena med tillståndet. Ett beslut om tillstånd får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande har godtagit (4 kap. 14 § och 11 kap. 5 §).

Granskning i efterhand av program

Granskningsnämnden för radio och tv (granskningsnämnden) övervakar genom granskning i efterhand om program som har sänts i tv, sökbar text-tv eller ljudradio eller som har tillhandahållits i beställradio som finansieras med public service-avgift eller i beställ-tv står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna (16 kap. 2 § första stycket). Programrelaterade villkor, exempelvis villkor om opartiskhet och saktlighet, som ställs upp i tillstånd gäller enbart för sändningar i marknätet. Granskningsnämnden kan i dag alltså inte granska sändningar eller tillhandahållanden genom tråd utifrån villkor som ställs upp i sändningstillstånd.

Anges ett krav på innehållet i ett program direkt i radio- och tv-lagen kan nämnden pröva om innehållet i programmet överensstämmer med lagens krav. Sådana bestämmelser kan gälla både för sändningar och tillhandahållanden och för olika distributionssätt, även tråd.

Sanktioner

Om en bestämmelse överträtts anger radio- och tv-lagen olika sanktioner beroende på vilket krav som överträdelsen gäller. De möjliga sanktionerna är återkallelse av tillstånd, offentliggörande, vite och

särskild avgift. Även böter eller fängelse kan komma ifråga, om sändningen sker utan tillstånd när tillstånd krävs eller om förbudet mot sändning från radioanläggning över öppna havet överträds. För vissa överträdelser hänvisar radio- och tv-lagen till annan lagstiftning (16–18 kap.).

Offentliggörande

Finner granskningsnämnden att en leverantör av medietjänster har brutit mot programrelaterade tillståndsvillkor om bland annat opartiskhet och saklighet samt genmäle och för ljudradio beriktigande eller bestämmelsen i 5 kap. 4 § första stycket radio- och tv-lagen om beriktigande för tv-sändningar får granskningsnämnden besluta att leverantören på lämpligt sätt ska offentliggöra nämndens beslut. Ett beslut får inte innebära att offentliggörandet måste ske i leverantörens program. Beslutet får innefatta ett föreläggande vid vite (17 kap. 10 §). En leverantör får, med hänsyn till bestämmelsen i 3 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen om redaktionell självständighet, fritt välja vilken form redogörelsen ska ha. I att beslutet ska offentliggöras på lämpligt sätt ligger att offentliggörandet ska göras på ett sätt att dess spridning står i rimlig proportion till den spridning som den felaktiga uppgiften hade och att offentliggörandet har en geografisk anknytning till det kränkta subjektet (prop. 1995/96:160 s. 143 och s. 191).

Särskild avgift

Om granskningsnämnden finner att en tillståndshavare inte följer bland annat villkor om annonser, sponsrade program och produktplacering som beslutats med stöd av 4 kap. 10 § radio- och tv-lagen får nämnden ansöka hos Förvaltningsrätten i Stockholm om att tillståndshavaren ska åläggas att betala en särskild avgift. Vid prövningen av frågan om avgift ska påföras ska rätten särskilt beakta överträdelsens art, varaktighet och omfattning. När avgiftens storlek fastställs ska särskilt beaktas de omständigheter som legat till grund för prövning av frågan om avgift ska påföras (17 kap. 5 och 6 §§ samt 19 kap. 4 § radio- och tv-lagen).

Återkallelse

Ett tillstånd att sända tv, sökbar text tv och tillstånd att sända ljudradio får, såvitt gäller tillstånd som har lämnats av regeringen, återkallas om en tillståndshavare väsentligen åsidosatt tillståndsvillkor om bland annat opartiskhet och saklighet, genmäle och för ljudradio beriktigande samt förbud mot och villkor för att sända reklam eller andra annonser, sponsrade program och produktplacering. Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv får också återkallas om tillståndshavaren väsentligen brutit mot bestämmelsen i 5 kap. 4 § första stycket radio- och tv-lagen om beriktigande för tv-sändningar (18 kap. 2 § radio- och tv-lagen). Ett tillstånd får bara återkallas om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande (18 kap. 7 §).

3.4 Förhandsprövning

Radio och tv i allmänhetens tjänst kan finansieras på olika sätt. Normalt utgör finansieringen ett statligt stöd i EU-rättslig mening och EU:s regler om statsstöd ska följas vid finansieringen.

Syftet med en förhandsprövning är att bedöma om en tjänst, som finansieras med allmänna medel, har en sådan påverkan på marknaden att finansieringen utgör ett otillåtet statligt stöd. Vid en förhandsprövning ska en bedömning göras dels av tjänstens allmänna värde, dvs. om och i vilken omfattning en tjänst bidrar till att public service-företaget som tillhandahåller tjänsten uppfyller sitt uppdrag i allmänhetens tjänst, dels vilken marknadspåverkan tjänsten har.

Förhandsprövningen regleras genom förordningen (2019:1256) om uppgifter för Myndigheten för press, radio och tv vid förhandsprövning av tjänster hos public service-företagen. Förordningen innehåller bestämmelser om hur en förhandsprövning inleds, vad Myndigheten för press, radio och tv:s bedömning ska omfatta, information och remissförfarande samt myndighetens yttrande till regeringen. Regeringen fattar beslut om en tjänst ska godkännas eller inte.

Även medelsvillkoren för Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) eller Sveriges Utbildningsradio AB (UR) innehåller bestämmelser om förhandsprövning – vad som ska anmälas, vad anmälan ska innehålla och när anmälan inte behöver göras. Om en tjänst

inte godkänns ska företaget upphöra att erbjuda tjänsten (punkten 12 för SR, 13 för SVT och 14 för UR).

Någon förhandsprövning har, i januari 2022, inte genomförts.

3.5 Myndigheter

Myndigheten för press, radio och tv

Myndigheten för press, radio och tv ska enligt sin instruktion verka för yttrandefrihet inom sitt verksamhetsområde och främja möjligheterna till mångfald och tillgänglighet inom press, radio och tv. Myndigheten har ansvar för frågor om registrering, tillstånd, avgifter och tillsyn när det gäller tv, ljudradio och videodelningsplattformar, i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan myndighet (1 § förordningen [2020:879] med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv). Myndigheten har också uppgifter vid förhandsprövning av tjänster hos public service-företagen (2 § 9).

Inför beslut om tillstånd att sända tv, sökbar text-tv och kommersiell radio ska Myndigheten för press, radio och tv samråda med Konkurrensverket och Post- och telestyrelsen i konkurrensfrågor (6 §).

Granskningsnämnden för radio och tv

Granskningsnämnden är ett fristående beslutsorgan inom Myndigheten för press, radio och tv. Nämndens uppgifter, sammansättning och beslutsförhet framgår av radio- och tv-lagen och Myndigheten för press, radio och tv:s instruktion.

Som nämnts ovan övervakar granskningsnämnden genom granskning i efterhand om program som har sänts i tv, sökbar text-tv eller ljudradio eller som har tillhandahållits i beställradio som finansieras med public service-avgift eller i beställ-tv står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna (16 kap. 2 § första stycket radio- och tv-lagen).

Nämnden har även tillsyn när det gäller bestämmelserna om tillgänglighet i 5 kap. 12 § om beslutet har fattats av regeringen och bestämmelserna i 9 a kap. 4–9 §§ om produktplacering, sponsring och reklam på videodelningsplattformar (16 kap. 2 § andra stycket).

Nämnden ska vidare anmäla till Justitiekanslern om den finner att en sändning eller ett tillhandahållande innehåller våldsskildringar eller pornografiska bilder i strid med 5 kap. 2 § eller om vissa satellit-sändningar har ett innehåll som uppmanar till terroristbrott, våld eller hat i strid med 5 kap. 14 § (16 kap. 2 § tredje stycket).

Granskningsnämnden bedömer årligen i efterhand, utifrån programföretagens public service-redovisningar, om SR, SVT och UR har uppfyllt sina uppdrag enligt villkor i sändningstillstånden, medelsvillkoren och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av radio- och tv-lagen (22 § förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv).

Konkurrensverket

Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor. Myndigheten ska bland annat verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna.

I uppdraget ingår att bedriva tillsyn enligt konkurrenslagen (2008:579) och ge stöd inom konkurrensområdet.

Myndigheten för press, radio och tv ska inför vissa beslut om tillstånd samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor.

Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen är en förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. Myndigheten ska verka för att målen inom politiken för informationssamhället och de mål som anges i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation uppnås. Post- och telestyrelsen ska inom området för elektronisk kommunikation bland annat främja en effektiv konkurrens. Myndigheten för press, radio och tv ska inhämta synpunkter från Post- och telestyrelsen vid en förhandsprövning (3 § förordningen om uppgifter för Myndigheten för press, radio och tv vid förhandsprövning av tjänster hos public service-företagen). Myndigheten ska även inför beslut om vissa tillstånd samråda med Post- och telestyrelsen i konkurrensfrågor.

3.6 Det medieetiska självregleringssystemet

Allmänhetens Medieombudsman (Medieombudsmannen) och Mediernas Etiknämnd är en vidareutveckling av Allmänhetens Pressombudsman och Pressens opinionsnämnd. Bakom Medieombudsmannen och Mediernas Etiknämnd står den ideella föreningen Medieetikens Förvaltningsorgan. Föreningens medlemmar är TU – Medier i Sverige, Sveriges Tidskrifter, TV4, SR, SVT, UR, Journalistförbundet och Publicistklubben.

Medieombudsmannen och Mediernas Etiknämnd behandlar ärenden som gäller tillämpningen av Publicitetsregler – etik för press, radio och tv. Mediernas Etiknämnd har enligt sina stadgar att fritt pröva innebörden av begreppet publicistisk sed och om någon drabbats av publicitetsskada.

En förutsättning för att Medieombudsmannen och Mediernas Etiknämnd ska kunna göra en prövning är att publiceringen faller in under tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller att den görs i sociala medier eller på annan digital plattform där ett grundlagsskyddat medium bedriver verksamhet under sitt varumärke och utgivaren har kontroll över yttrandet. Publiceringen ska också ha gjorts av ett företag som utgör eller är anslutet till någon av huvudmännen i Medieetikens förvaltningsorgan, eller av ett företag eller enskild som är direktansluten till det medieetiska systemet eller ha skett i ett massmedium som uppfyller tryckfrihetsförordningens krav för en periodisk skrift.

Medieombudsmannen och Mediernas Etiknämnd kan således pröva om en publicering – en sändning eller ett tillhandahållande – av ljud, bild, rörlig bild och text, gjorda av exempelvis SR, SVT eller UR innebär att en enskild drabbats av en publicitetsskada oberoende av hur innehållet har distribuerats, dvs. även publiceringar på internet kan prövas.

En anmälan ska ha kommit in till Medieombudsmannen inom tre månader från dagen för publicering, om inte särskilda skäl föreligger (Medieombudsmannen u.å.).

3.7 Radio och tv i allmänhetens tjänst

Begreppen radio- och tv i allmänhetens tjänst, eller public service, används för att beskriva sändningsverksamhet som bedrivs på uppdrag av det allmänna och som finansieras med allmänna medel.

Uppdraget i allmänhetens tjänst ges i huvudsak genom villkor i public service-företagens tillstånd att sända i marknätet och genom medelsvillkoren som båda gäller för viss tid.

Riksdagen beslutar inför varje tillståndspanning i en inriktningsproposition om de villkor och allmänna riktlinjer som ska gälla för verksamheten under perioden. Utifrån riksdagens beslut fattar regeringen sedan beslut om sändningstillstånd och medelsvillkor för SR, SVT och UR.

3.7.1 Tillstånd och medelsvillkor 2020–2025

Riksdagen beslutade i oktober 2019 om riktlinjerna för SR, SVT och UR för perioden 2020–2025 (prop. 2018/19:136, bet. 2019/20:KrU2, rskr. 2019/20:20).

Utifrån de av riksdagen givna förutsättningarna beslutade regeringen den 5 december 2019 om sändningstillstånd och medelsvillkor för SR, SVT och UR för perioden 2020–2025.

Den 11 december 2019 beslutade regeringen om kompletterande sändningstillstånd rörande tv-sändningar i hd-kvalitet och digital radio.

Programföretagen redovisar sin ekonomi och sitt resultat dels i årsredovisningar enligt bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554), dels i public service-redovisningar enligt medelsvillkoren.

Sändningstillstånd och villkor

I sändningstillstånden ges de allmänna förutsättningarna för verksamheten i form av tillståndens innebörd, tid och upphörande samt möjligheten till tillgodoräknande av programverksamhet på internet. I tillstånden ställs också de villkor som ska gälla för verksamheten upp i form av allmänna bestämmelser, villkor om innehållet i sändningarna, villkor om hur sändningsrätten ska utövas, villkor för reklam, sponsring och produktplacering samt beredskaps- och säkerhetsfrågor. De innehållsvillkor som gäller beskrivs närmare i avsnitt 4.3.4.

Medelsvillkor

Medelsvillkoren, som fram till 2020 betecknades anslagsvillkor, innehåller villkor om public service-företagens ekonomiska förutsättningar, verksamhet, förhandsprövning, organisation samt redovisning och revision. I villkoren anges bland annat vad som utgör public service-företagens kärnverksamhet respektive kompletterande verksamhet.

Villkoren gäller för hela tillståndsperioden och får inte innehålla villkor om innehållet i sändningarna.

Redovisning

Public service-företagen ska enligt sina medelsvillkor varje år lämna en redovisning av hur företagen har uppfyllt sina uppdrag utifrån villkoren i sändningstillstånd, medelsvillkor och andra beslut som meddelats av regeringen enligt radio- och tv-lagen. Detta sker i de så kallade public service-redovisningarna som granskas av granskningsnämnden.

3.7.2 Finansieringen av public service

SR:s, SVT:s och UR:s kärnverksamhet samt kompletterande verksamhet finansieras genom en public service-avgift enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Avgiften finansierar verksamheten under förutsättning att tillstånd enligt 4 kap. 3 § eller 11 kap. 1 § första stycket radio- och tv-lagen har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten och tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam. Avgiften får inte finansiera annan verksamhet (1 §). Ett beslut av riksdagen om tilldelning av avgiftsmedel ska avse hela tillståndsperioden. Även regeringens beslut om villkoren för att använda avgiftsmedlen ska gälla för hela perioden (2 §). Den som är obegränsat skattskyldig enligt 3 kap. 3–5 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) ska betala public service-avgift som beräknas utifrån den avgiftsskyldiges beskattningsbara inkomst (3–5 §§).

3.8 Mediekonsumtion, förtroende och public service på internet

Sätten för konsumtion av medier är under förändring och har drivits på av de senaste årens snabba teknikutveckling. Konsumtionen av traditionella, dvs. linjära, sändningar av tv och ljudradio fortsätter att minska och förflyttas mot en konsumtion på begäran via internet. Där kan tittare och lyssnare själva bestämma när, var och hur ett medieinnehåll ska konsumeras. Distribution av innehåll via internet anses typiskt sett ske genom tråd.

3.8.1 Konsumtion

Enligt Internetstiftelsens undersökning Svenskarna och internet 2021 använde nio av tio personer av befolkningen över 16 år internet dagligen 2021. Internetanvändare har tittat mer på playtjänster än traditionella sändningar det senaste året. På daglig basis ser dock fler internetanvändare över åtta år på traditionell tv. För radio konsumeras traditionella sändningar mer än digitala tjänster. Drygt varannan internetanvändare använder tv-kanalers appar och webbplatser för nyheter om vad som händer i det svenska samhället och i världen. Knappt var tredje användare använder radiokanalers appar och webbplatser. Sociala medier är den främsta digitala nyhetskällan bland barn och ungdomar i skolan (Internetstiftelsen 2021 s. 13, s. 221 f. och s. 240 f.).

Enligt Myndigheten för press, radio och tv:s rapport Medieutveckling 2021 – Mediekonsumtion ökade alla åldersgrupper i befolkningen 9–79 år sin mediekonsumtion under pandemin 2020. Användningstiden för medier en genomsnittlig dag var 418 minuter, en ökning med 51 minuter jämfört med 2019. Mediekonsumtionen ökade på alla plattformar, mest på de digitala. Under 2020 hade 70 procent av befolkningen 9–79 år tillgång till en abonnerad strömningstjänst, motsvarande andel hade tillgång till en strömningstjänst för musik. Lyssnandet på strömmad radio och beställradio, som poddar, ökade liksom tittandet på strömmad tv. Tittandet på linjär, tablålagd tv, ökade under pandemin. Den långsiktiga trenden är annars, sedan 2010, ett avtagande tittande. Det finns en skillnad i konsumtionsmönstret beroende på ålder där äldre i större omfattning fortsätter att konsumera traditionella medier. SVT Play är den största svenska tv-tjänsten med 20,3 procent i daglig räckvidd och

14,2 minuter i daglig tittartid. För ljudradio är trenden att den totala räckvidden för all radio minskar. SR når flest lyssnare, 51,3 procent. Förskjutningen från traditionell analog radio till digitalt lyssnande sker främst via poddar (MPRT 2021b s. 4 f.).

3.8.2 Allmänhetens förtroende för public service

SOM-institutet genomför årliga undersökningar om bland annat allmänhetens förtroende för public service. Av de (16–85 år) som i den nationella SOM-undersökningen 2020 besvarade frågan om förtroendet för innehållet i SVT svarade 77 procent att de har mycket eller ganska stort förtroende för innehållet. Motsvarande andel för SR var 71 procent. På frågan om public service-avgiften är värd priset eller inte svarade 65 procent att public service är mycket eller ganska väl värd priset. På frågan vilket värde innehållet från public service har för samhället i stort svarade 72 procent att public service har ett mycket eller ganska stort värde (SOM-institutet 2021 s. 13 f.).

3.8.3 Public service på internet

Utredningen har ställt frågor till de tre public service-företagen om deras publiceringar på internet, bland annat var företagen publicerar innehåll (Komm2021/00308-51, 53 och 57).

SR och SVT har lyft att definitionen och beräkningen av innehåll som tillhandahålls på begäran, framför allt om innehållet tillhandahålls exklusivt på internet, är komplicerad. Det kan förekomma att ett program bara publiceras på internet för att året därefter sändas linjärt. Ett poddavsnitt kan också klippas på olika sätt för att kunna rymmas i olika delar av tablån, både linjärt och i andra poddar. Den del som inte sänds linjärt kan variera från avsnitt till avsnitt.

SR

SR erbjuder sitt utbud på internet via egenbyggda plattformar, exempelvis appen Sveriges Radio Play, sverigesradio.se eller via egenbyggda funktioner i smarta högtalare. SR erbjuder även sitt utbud genom företagets öppna API där aktörer kan länka direkt till ljudet från SR.

Sociala medier används bland annat för att ge publiken information om innehåll och som ett sätt att informera målgrupper som annars kan vara svåra att nå om innehåll.

Samtliga linjära sändningar, 142 994 timmar under 2020, distribuerades via internet. Vid sidan av detta publicerades också ljudformat framtagna för lyssnande på begäran, exempelvis poddar och vissa internetexklusiva nyhetsinslag – främst på andra minoritetsspråk än de nationella. De exklusiva sändningarna på internet uppgick till 20 568 timmar. Vid sidan av detta publicerade SR också ljudformat för lyssnande på begäran. Den delen av utbudet går dock inte att särredovisa.

Andelen innehåll som produceras för exempelvis lyssnande på begäran på internet kommer enligt SR av allt att döma att öka. Av P3:s lyssnare är den andel som tar del av innehållet på begäran nästan lika stor som de som lyssnar på radiokanalens sändningar.

Under perioden 1 maj–31 augusti 2021 använde 40,4 procent av befolkningen i åldern 12–79 år SR:s onlinetjänster för lyssning. Någon säker och långsiktig prognos för hur användningen kommer att öka de närmaste åren är dock i det närmaste omöjlig att göra enligt företaget.

I princip allt ljud som sänts finns tillgängligt på SR:s webbplats i 30-dagar. Mycket av detta ljud anpassas för att fungera som podd. Produktioner som anpassats för on demand, poddar och fristående ljudklipp, finns tillgängliga på SR:s webbplats och i appen SR Play utan fastslaget slutdatum.

Det innehåll, utöver text, som publiceras och som i dag inte omfattas av radio- och tv-lagen är bilder, filmklipp/VOD, grafik och någon enstaka gång spel. Den text och bild som SR publicerar på internet ska i grunden stödja ljudet. Undantagsvis kan material med mer text eller grafik publiceras. Kring de publicerade ljuden finns även metadata i form av exempelvis publiceringstid, längd på inslaget och kontaktuppgifter.

I sin public service-redovisning för 2020 anger SR att lyssnandet på begäran har ökat de senaste åren och fortsatt att göra så under 2020. Sätten att publicera innehåll blir fler och gränserna mellan de olika formerna löses i viss mån upp. En effekt av detta är att det blir mer komplicerat att redovisa rättvisande siffror för den sammanlagda sändningstiden (SR 2021 s. 74 och s. 180).

SVT

SVT:s linjära utbud och det utbud som är tillgängligt på begäran distribueras på internet via SVT:s egna webbplatser och appar. Det finns sedan en rad sätt att ta del av innehållet: över öppna internet, i mobil-appar, smart-tv-apparater och i mediaspelare. Nyheter publiceras på svt.se och innehållet speglas i nyhetsappen. SVT marknadsför och för dialog med publiken på sociala medier. Syftet är att tittare ska hitta och ta del av SVT:s program och tjänster på de egna plattformarna. Utöver SVT:s egen distribution online vidarelämnas och görs delar av utbudet tillgängligt online av operatörer, som Telia, genom kollektiv avtalslicensiering.

Under 2020 publicerades 16 843 timmar på SVT Play och SVT Barnplay. Av dessa sändes 13 841 timmar även i marknätet. 3 001 timmar publicerades exklusivt på internet. Av dessa var 2 680 timmar live-sändningar i Play och 321 timmar var unika, dvs. de hade inte sänts i några versioner i marknätet.

Mer innehåll väntas publiceras exklusivt på internet i takt med att allt fler hittar till onlinetjänsterna. I dag publiceras dock mycket både linjärt och online eftersom uppdraget huvudsakligen ska uppfyllas i marknätet.

Under perioden januari–april 2021 använde 68 procent av befolkningen SVT:s onlinetjänster, motsvarande siffra 2016 var 43 procent. 17 procent av befolkningen använder enbart onlinetjänsterna och en lika stor andel ser bara på SVT i linjära sändningar. Det är enligt SVT svårt att göra en prognos för hur användningen kan komma att öka.

Hur länge ett program är tillgängligt på internet varierar beroende på rättighets- och licensavtal. Det kan röra sig om sju dagar till flera år.

Innehåll, utöver text, som publiceras och som i dag inte omfattas av radio- och tv-lagen är exempelvis spel, stillbilder, interaktiva appar och omröstningar.

SVT publicerar text på olika ytor. Mest text finns på svt.se med nyhets- och sportartiklar. På samtliga plattformar finns information som inte framgår av ljud eller rörlig bild. Majoriteten, 60 procent, av artiklarna på svt.se/nyhetsappen hade rörlig bild 2020. Genom datajournalistik presenteras information med grafer och text, mer sällan med video. SVT publicerar även spel, stillbilder, interaktiva appar och omröstningar.

SVT anger i sin public service-redovisning för 2020 att förflyttningen mot online sker i alla åldrar men i olika takt. SVT Play förväntas gå om SVT1 i räckvidd under 2021 (SVT 2021 s. 54).

UR

UR publicerar i första hand sitt programutbud på UR Play och UR Play app men även i det lösenordskyddade nätverket UR Access, ett nätverk för utbildningsanordnare runtom i landet. Alla program som har sänts eller ska sändas i marknätet publiceras även på UR Play webb och app där de finns tillgängliga under lång tid, oftast fem år. UR distribuerar och informerar även om utbudet via externa tredjepartsplattformar för att nå målgrupper som är svåra att nå effektivt via sändning och de egna plattformarna. UR tillgängliggör exempelvis program, delar av program och webbunika klipp på Youtube. Antalet visningar på UR:s konton på Youtube ökade med 40 procent under 2020 jämfört med 2019.

På UR Play webb och app publiceras alla program som sänds i marknätet liksom de program som tillgängliggörs på Youtube samt ett antal webbexklusiva program. Sammanlagt publicerades 1 103 timmar på UR Play webb och app under 2020. De exklusiva webbpubliceringarna uppgick till 67 timmar.

Framför allt barn och unga har mer eller mindre övergått till en digital mediekonsumtion. Det är inte otänkbart att andelen program för barn och unga i en något större utsträckning kommer att publiceras exklusivt på internet.

Det finns ingen prognos för hur användningen av UR:s online-tjänster kommer att öka de närmaste åren. Det kan antas att tittandet på linjära sändningar kommer att fortsätta minska. Användandet av UR:s program på digitala plattformar har ökat kontinuerligt de senaste åren. Under 2020 ökade antalet strömstarter med 58 procent jämfört med 2019.

Utgångspunkten är att program ska finnas tillgängliga på internet i minst fem år efter första publicering, även om vissa undantag finns.

Innehåll, utöver text, som publiceras och som i dag inte omfattas av radio- och tv-lagen är stillbilder och visst interaktivt innehåll i appar.

Utöver programbeskrivningar publicerar UR bland annat olika former av pedagogiskt stödmaterial, såsom lärarhandledningar och arbetsblad.

3.9 Nordisk utblick

Danmark

Ramarna för den danska mediepolitiken sätts genom fleråriga politiska avtal som ingås mellan regeringen och ett eller flera partier i Folketinget. Det senaste mediepolitiska avtalet ingicks den 29 juni 2018 och gäller för perioden 2019–2023. Ett tilläggsavtal ingicks den 3 maj 2019.

Danmarks Radio (DR), TV2 Danmark A/S, åtta regionala TV 2-verksamheter samt radiokanalerna RadioLoud och Radio 4 har i uppdrag att bedriva public service-verksamhet i Danmark. Den grundläggande regleringen av radio och tv samt liknande tjänster på internet, som tjänster på begäran, i allmänhetens tjänst finns i lov om radio- og fjernsynsvirksomhet (LBK nr 1350 af 04/09/2020). Utgångspunkten i lagen är att den som bedriver radio- och tv-verksamhet ska ha tillstånd eller registrera sig. DR, TV 2 Danmark A/S och de regionala TV 2-företagen bedriver dock sin public service-verksamhet direkt utifrån bestämmelser i lagen som också anger allmänna principer för public service.

Närmare bestämmelser om DR och de regionala TV 2-verksamheterna anges i public service-kontrakt som ingås mellan kulturministern och respektive företag. Ett kontrakt preciserar vilka uppgifter ett företag förväntas uppfylla och fastställer ramarna för hur public service verksamheten får bedrivas. Kontraktet utvecklar och förtydligar de generella public service-skyldigheterna som anges i lagen. Verksamheten för DR och de regionala TV 2-företagen regleras också genom bekendtgørelse om vedtægt for DR (BEK nr 946 af 18/06/2020) samt Bekendtgørelse om vedtægt for de regionale TV 2-virksomheder (BEK nr 1008 af 18/06/2020) som innehåller både bestämmelser om innehåll och om företagets organisation.

Enligt lov om radio- og fjernsynsvirksomhet ska Radio- og tv-nævnet, efter ansökan eller på eget initiativ, besluta om godkännande av nya tjänster som DR och de regionala TV 2-verksamheterna vill lansera. Närmare bestämmelser finns i bekendtgørelse om god-

kendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjenester (BEK nr 198 af 09/03/2011). Någon prövning har, i november 2021, inte genomförts.

Finland

Public service-verksamheten i Finland bedrivs av det statligt ägda bolaget Rundradion Ab (Yle) och regleras av lag om Rundradio Ab (22.12.1993/1380), Ylelagen, som fastställer riktlinjerna och specialuppgiften för Yles allmännyttiga programverksamhet. Yle sänder fyra tv-kanaler, text-tv, sex FM-radiokanaler och har även ett utbud på internet. Verksamheten omfattas också av lag om yttrandefrihet i masskommunikation (13.6.2003/460) som innehåller närmare bestämmelser om hur den i grundlagen tryggade yttrandefriheten utövas i masskommunikation.

Yle leds av ett förvaltningsorgan, Förvaltningsrådet, som väljs av riksdagen. Förvaltningsrådet väljer bland annat bolagets styrelse och dess ordförande.

Ylelagen anger bland annat att Yles uppgift är att tillhandahålla ett mångsidigt och omfattande allmännyttigt televisions- och radioprogramutbud med tillhörande special- och tilläggstjänster för alla på lika villkor. Lagen ger också närmare bestämmelser om vad som är programverksamhet i allmännyttigt syfte. Tjänsterna ska tillhandahållas i allmänna kommunikationsnät, både riksomfattande och på landskapsnivå.

Ett förslag om ändring i Ylelagen behandlas, under hösten 2021, av Finlands riksdag. Den föreslagna ändringen innebär att bestämmelserna om Yles allmännyttiga verksamhet preciseras vad gäller möjligheten att publicera innehåll i textform som en del av uppdraget att tillhandahålla allmännyttig verksamhet (RP 250/2020 rd).

En förhandsprövning av nya tjänster eller funktioner ska enligt Ylelagen göras av Förvaltningsrådet om tjänsten eller funktionen har mer än obetydlig inverkan på helhetsutbudet av innehållstjänster och är väsentlig till sin betydelse, sin varaktighet och sina kostnader. En prövning kan göras efter anmälan av Yle, om någon annan begär förhandsprövning eller på initiativ av Förvaltningsrådet. Vid prövningen ska ett utlåtande begäras av konkurrensmyndigheten, konsument-

myndigheten och centrala branschaktörer. Vid behov kan också andra sakkunniga höras. Fyra förhandsprövningar har genomförts.

Sanoma Media Finland Oy har i april 2021 lämnat in ett klagomål till Europeiska kommissionen där företaget anger att Yles beställvideotjänster och elektroniska utbildningsinnehåll inte står i överensstämmelse med EU:s bestämmelser som statligt stöd. Den finska staten har i svar på klagomålet uttalat att Yles beställvideotjänster och utbildningsinnehåll är förenliga med Ylelagen och EU:s bestämmelser om statligt stöd.

Island

Det statligt ägda public service-bolaget, Ríkisútvarpið (RÚV) verksamhet består i ljudradio- och tv-sändningar samt onlinetjänster. Uppdraget och verksamheten regleras genom Lög um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, 2013 nr. 23, 20 mars, ett kontrakt som ingås mellan bolaget och ansvarig minister samt RÚV:s bolagsordning.

RÚV ska enligt lagen sända åtminstone två radiokanaler och en tv-kanal över hela landet. Som huvudregel sänds materialet även via webben. Bolaget ska också publicera utvalda delar av sitt material, i ursprunglig eller ändrad form, tillsammans med annat material, i ursprunglig eller ändrad form, i andra medier vilket inkluderar att innehåll görs tillgängligt på begäran. Lagen innehåller vidare bestämmelser om bland annat programutbud, demokratiska principer, saktighet och opartiskhet, respekt för privatlivet, mångfald, kultur samt redaktionell självständighet. RÚV får sända reklam och under vissa förutsättningar sponsrade program. För sändningar och tillhandahållanden på internet gäller särskilda begränsningar.

Kontraktet mellan ansvarig minister och RÚV gäller för en period om fyra år och fastställer närmare bestämmelser om RÚV:s mål, roll, skyldigheter och verksamhetens omfattning. Det nuvarande kontraktet löper under perioden 2020–2023.

Vill RÚV tillhandahålla nya medietjänster som faller inom bolagets uppdrag ska RÚV ansöka om godkännande av ministern om kostnaden för tjänsten kan antas överstiga 10 procent av de intäkter som RÚV får genom sändningsavgifter. RÚV ska samtidigt anmäla tjänsten till Fjölmiðlanefnd för en bedömning av den nya tjänsten. Ansvarig minister beslutar om tjänsten ska godkännas utifrån förslag från

Fjölmiðlanefnd. Någon bedömning av nya tjänster har fram till hösten 2021 inte genomförts.

Lög om fjölmiðla, 2011 nr 38, 20 april gäller för leverantörer av medietjänster, även public service, etablerade på Island som gör innehåll tillgängligt för den isländska allmänheten. Ett av syftena med lagen är att skapa ett gemensamt regelverk för medietjänster, oavsett vilken typ av medietjänst som är aktuell. Lagen är tillämplig på innehåll bestående av ljud och bild, både linjärt och på begäran, och på text, tryckt eller annan jämförbar form eller elektronisk. Lagen anger bland annat att en leverantör av medietjänster ska upprätthålla demokratiska principer och yttrandefrihet, respektera den enskildes privatliv och vara noga med att uppfylla de krav som kan ställas på opartiskhet och saklighet i nyhets- och aktualitetsprogram. Lagen innehåller också bestämmelser om skydd av barn, genmäle samt reklam och annan annonsering.

Norge

Public service-medierna i Norge utgörs av Norsk rikskringkasting AS (NRK) och det kommersiella bolaget TV 2 AS som har tillstånd med vissa public service-förpliktelser.

Den grundläggande regleringen av ljudradio- och tv-sändningar samt beställ-tv i Norge finns i lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (LOV-1992-12-04-127), kringkastingsloven, och i forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (FOR-1997-02-28-153). Enligt lagen har NRK rätt att bedriva sändningar, för övriga krävs koncession om sändningarna förmedlas via marknät. NRK:s uppdrag är att bedriva public service-sändningar och relaterad verksamhet. I lagen finns också övergripande bestämmelser om NRK:s organisation och finansiering. Ramen för NRK:s verksamhet ges genom bolagsordningen med NRK-plakaten som behandlas och antas av Stortinget. När Stortinget antagit NRK-plakaten tas denna in i bolagsordningen vid NRK:s bolagsstämma. NRK-plakaten ger ett samlat uttryck för uppdraget i allmänhetens tjänst och ställer olika krav på innehållet i sändningar och tillhandahållanden. NRK ska också ha ett uppdaterat utbud av ljud, rörlig bild och text i sina tjänster på internet. Public service-uppdraget till TV 2 AS regleras i avtal mellan bolaget och det norska Kulturdeparte-

mentet. Avtalet gäller under perioden 2019–2023 och definierar närmare vilka krav som ställs på innehåll och distribution.

Sedan 2019 prövar den norska myndigheten Medietilsynet om en ny tjänst faller inom NRK:s public service-uppdrag. Tidigare fattades beslut vid regeringsmöte där Medietilsynet lämnade en rekommendation till bedömning. En prövning görs efter ansökan av NRK. Medietilsynet kan även besluta att NRK ska ansöka om förhandsgodkännande. Närmare bestämmelser om prövningen ges i forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester. Vid handläggningen ska yttrande hämtas in från Konkurransetilsynet. NRK kan överklaga ett beslut av Medietilsynet till Mediaklagenemnda som då gör en ny bedömning. Medlemmarna i Mediaklagenemnda utnämns av Kulturdepartementet.

Medietilsynet har behandlat två ansökningar, 2011 och 2013.

4 Villkor för public service-företagens innehåll på internet

4.1 Inledning

Att radio och tv i allmänhetens tjänst kan regleras på ett adekvat sätt är centralt för verksamhetens legitimitet. Yttrandefrihetsgrundlagens princip om etableringsfrihet i tråd innebär i dag att programrelaterade villkor inte kan ställas upp för sändningar och tillhandahållanden genom tråd. I takt med att tittare och lyssnare i allt större utsträckning tar del av innehållet via internet ökar behovet av en enhetlig reglering. Möjligheten till granskning av innehåll i efterhand bidrar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för public service.

I propositionen Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (prop. 2021/22:59) föreslås bland annat att yttrandefrihetsgrundlagen ändras för att möjliggöra villkor för och granskning av public service-företagens programverksamhet på internet. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

I det här kapitlet redogör utredningen för uppdraget i den del som gäller villkor för och granskning av public service-företagens innehåll på internet. Det gäller först frågan hur villkor kan ställas upp under den återstående delen av tillståndspanoraden, dvs. fram till och med den 31 december 2025, och vilka av de nuvarande innehållsvillkoren som är lämpliga att ställa upp även för sändningar och tillhandahållanden genom tråd. Sedan behandlar utredningen frågan om granskning i efterhand och uppföljning av innehåll som sänds eller tillhandahålls på internet av public service samt behovet av sanktioner. Slutligen analyserar utredningen förutsättningarna för en mer ändamålsenlig reglering av public service på längre sikt.

4.2 Regleringen av ljudradio- och tv-sändningar

4.2.1 Tidigare reglering

Tillstånd i kombination med villkor i avtal

Enligt radiolagen (1966:755) krävdes tillstånd från regeringen för att få sända radioprogram, dvs. ljudradio och tv (5 §). Ett programföretag med tillstånd skulle utöva sin rätt att sända opartiskt och sakligt. Rätten skulle i övrigt utövas efter riktlinjer som fastställdes i avtal med regeringen (6 §).

Ett programföretag som fått rätt att sända ljudradio eller tv av regeringen skulle alltså ingå ett avtal med regeringen angående bland annat programregler. Förutom att sändningsrätten skulle utövas opartiskt och sakligt angav radiolagen fram till 1978 inte uttryckligen vilka andra villkor som fick ställas i avtalet. Då infördes i 6 § en uttrycklig möjlighet att som villkor ta in föreskrifter om skyldighet att sända beriktigande och genmäle, skydd för enskilds privatliv, förbud mot kommersiell reklam m.m. och skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelanden till allmänheten. Om det föreskrevs i avtalet skulle ett programföretag även sända redogörelser för beslut av radionämnden där programföretaget förklarats ha brutit mot bestämmelser i radiolagen eller i avtalet. Det var regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet som ansågs kräva att det fanns stöd i lag för att villkoren skulle kunna ställas upp (prop. 1977/78:91 s. 5 och s. 230, bet. KrU 1977/78:24, rskr. 1977/78:337).

Tillstånd med villkor

Genom 1996 års radio- och TV-lag (1996:844) sammanfördes radiolagen med flera andra rättsliga författningar. För sändningar i marknätet ersattes avtalskonstruktionen med sändningstillstånd där villkor kunde ställas upp (prop. 1995/96:160, bet. 1995/96:KU29, rskr. 1995/96:296).

Lagrådet hade då i samband med införandet av en ny reklamfinansierad tredje tv-kanal kritiserat avtalskonstruktionen och uttalat att yttrandefrihetsbegränsningar genom avtal, vare sig de medges i lag eller inte, saknar stöd i regeringsformen. Det kunde också ifrågasättas om ordningen hade stöd i den då föreslagna yttrandefrihetsgrund-

lagen (YGL). Vid bedömningen av om avtalskonstruktionen var godtagbar ur grundlagssynpunkt borde också beaktas att avtalsformen inte framstår som ett instrument för överenskommelse mellan likvärdiga parter i ett läge när det allmänna ensamt tillhandahåller de ekonomiska resurserna för programverksamheten. Realiteten fick sägas vara att avtalet uttrycker det allmännas direktiv för verksamheten (prop. 1990/91:149 s. 324 och prop. 1995/96:160 s. 83).

Den gällande ordningen med avtal fick enligt förarbetena till 1996 års radio- och tv-lag anses som uttryckligen godtagen i yttrandefrihetsgrundlagen. Konstruktionen med avtal mellan regeringen och programföretagen rimmade dock dåligt med de konstitutionella reglerna. Avtalskonstruktionen skulle därför inte finnas kvar. En möjlig lösning var att alla förutsättningar för rätten att sända framgick direkt genom bestämmelser i lag. En lag som innehöll alla de krav som fanns i avtalet med ett programföretag skulle dock bli vidlyftig och förmodligen också snabbt inaktuell, om en sådan lag överhuvudtaget var möjlig lagtekniskt. En stor fördel med att kunna ställa vissa villkor var också att lagen lättare kunde anpassas till den framtida tekniska och mediepolitiska utvecklingen, som kunde innebära att staten avstod från att ställa vissa villkor. Den smidigaste lösningen var därför att kunna förena ett sändningstillstånd med villkor. Endast skyldigheter som gällde för alla sändningar av en viss art borde regleras genom direkta bestämmelser i lagen. Rättssäkerhetsskäl talade också för att bestämmelser som hade att göra med själva sändningsinnehållet samt tillståndets innebörd och bestånd skulle framgå direkt av lag (prop. 1995/96:160 s. 83 f.).

Beslut om sändningstillstånd fick bara innehålla villkor som den sökande godtagit. Det gällde även villkor som inte var programrelaterade. Det tidigare avtalet kunde knappast betraktas som ett avtal i egentlig mening men nyttan var att programföretaget genom att underteckna avtalet förklarar sig införstått med och accepterat villkoren (prop. 1995/96:160 s. 168). Ett godkännande ansågs fylla samma funktion.

Sedan 2008 ska enbart programrelaterade villkor godkännas. Skälen för ett krav på godkännande hänger samman med dels värnandet av programföretagens redaktionella självständighet, dels att det är programföretagen som har den bästa möjligheten att bedöma vad som är praktiskt genomförbart i verksamheten (prop. 2007/08:8 s. 53, bet. 2007/08:KU4, rskr. 2007/08:40).

4.2.2 Nuvarande reglering om tillstånd, villkor och granskning

För att sända ljudradio, tv och sökbar text-tv i marknätet krävs tillstånd enligt radio- och tv-lagen (2010:696). Regeringen ger tillstånd att sända om sändningsverksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst (4 kap. 2 och 3 §§, 10 kap. 1 § och 11 kap. 1 § radio- och tv-lagen). Ett tillstånd ger en rätt att i varje område samtidigt sända det antal programtjänster som tillståndet avser under den tid av dygnet som anges i tillståndet (4 kap. 4 § och 11 kap. 2 §).

Villkor som får ställas upp i ett sändningstillstånd

Ett tillstånd att sända annan ljudradio än närradio och kommersiell radio, tv eller sökbar text-tv får enligt radio och tv-lagen förenas med villkor som innebär en skyldighet att

- sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet ska råda i tv eller ljudradio (4 kap. 8 § och 11 kap. 3 § första stycket),
- sända till hela landet eller till en viss del av landet (4 kap. 9 § 1 och 11 kap. 3 § andra stycket 1),
- sända under en viss minsta tid (4 kap. 9 § 2 och 11 kap. 3 § andra stycket 2),
- samtidigt sända ett visst minsta antal programtjänster i varje område (4 kap. 9 § 3 och 11 kap. 3 § andra stycket 3),
- för tv, sända sökbar text-tv i viss omfattning (4 kap. 9 § 4),
- för tv, sända program vars innehåll är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning (4 kap. 9 § 5),
- för ljudradio, bereda utrymme för sändningar som är särskilt anpassade för synskadade enligt 10 kap. 2 § och utforma sändningarna på ett sådant sätt att dessa blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning (11 kap. 3 § andra stycket 4),
- bereda utrymme för sändningar med stöd av tillstånd från regeringen (4 kap. 9 § 6 och 11 kap. 3 § andra stycket 5),

- använda viss sändningsteknik (4 kap. 9 § 7 och 11 kap. 3 § andra stycket 6),
- samverka med andra tillståndshavare i tekniska frågor för att främja tillgänglighet och konkurrens (4 kap. 9 § 8 och 11 kap. 3 § andra stycket 7),
- använda vissa radiosändare (4 kap. 9 § 9 och 11 kap. 3 § andra stycket 8),
- ta hänsyn till mediets särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning och tiden för sändning av programmen (4 kap. 9 § 10 och 11 kap. 3 § andra stycket 9),
- för ljudradio, iaktta bestämmelsen om beriktigande i 5 kap. 4 § första stycket (11 kap. 3 § andra stycket 10),
- sända genmälen (4 kap. 9 § 11 och 11 kap. 3 § andra stycket 11),
- i sändningsverksamheten respektera den enskildes privatliv (4 kap. 9 § 12 och 11 kap. 3 § andra stycket 12),
- sända ett mångsidigt programutbud (4 kap. 9 § 13 och 11 kap. 3 § andra stycket 13),
- regionalt sända och producera program (4 kap. 9 § 14 och 11 kap. 3 § andra stycket 14),
- kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det (4 kap. 9 § 15 och 11 kap. 3 § andra stycket 15),
- utforma sändningarna på ett sådant sätt att dessa inte bara kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet (4 kap. 9 § 16 och 11 kap. 3 § andra stycket 16),
- utarbeta en beredskapsplan för verksamheten under höjd beredskap och vid fredstida krissituationer samt lämna planen till regeringen och till den myndighet som regeringen bestämmer (4 kap. 9 § 17 och 11 kap. 3 § andra stycket 17),
- följa förbud mot och villkor för att sända reklam eller andra annonser, sponsrade program och program där produktplacering förekommer (4 kap. 10 § och 11 kap. 3 § första stycket), och

- inte förändra ägarförhållandena och inflytandet i det företag som får tillstånd i mer än begränsad omfattning (4 kap. 11 § och 11 kap. 3 § första stycket).

Innan ett beslut om tillstånd fattas ska den sökande ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som tillståndsgivaren avser att förena med tillståndet. Beslut om tillstånd får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande godtagit (4 kap. 14 § och 11 kap. 5 § andra stycket).

Granskning av program i efterhand

Granskningsnämnden för radio och tv (granskningsnämnden) övervakar genom granskning i efterhand om program som har sänts i tv, sökbar text-tv eller ljudradio eller som har tillhandahållits i beställradio som finansieras med public service-avgift eller i beställ-tv står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna (16 kap. 2 § första stycket).

Under 2020 upprättades totalt 1 751 granskningsärenden hos Myndigheten för press, radio och tv. Knappt 85 procent av granskningsärendena, 1 477 ärenden, avsåg sändningar från SR, SVT och UR, vilket var samma andel som för 2019. Granskningsnämnden avgjorde 1 732 ärenden under 2020. Av dessa beslutade nämnden i 58 procent, 999 ärenden, att anmälan inte skulle leda till någon prövning (MPRT 2021a s. 28 f.).

En granskning kan gälla om ett program uppfyller innehållsvillkor i sändningstillstånd, som gäller för sändningar i marknätet, men även om en leverantör av medietjänster uppfyller andra krav på innehållet i program som ställs direkt i radio- och tv-lagen. För trådsändningar är nämndens granskning av innehållet begränsad till att omfatta bestämmelserna om otillbörligt kommersiellt gynnande, reklam och annan annonsering, samt våldsskildringar och pornografi i vissa avseenden (prop. 2009/10:115 s. 92, t.ex. granskningsnämnden 2021c).

Ett granskningsärende kan inledas efter anmälan eller på initiativ av myndigheten. Om en anmälan har kommit in till myndigheten senare än tre månader efter att programmet sändes ska granskningsnämnden bara granska programmet om det finns särskilda skäl (t.ex. granskningsnämnden 2021e). Nämnden behöver inte heller pröva

alla anmälningar som kommit in i sak utan granskningen ska främst avse anmälningar vars prövning bidrar till effektiv kontroll och god efterlevnad av radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna. Anmälningar som berör en enskild persons, firmas eller organisations intressen, eller som rör frågor som är principiellt viktiga, prövas dock alltid av nämnden (14, 15 och 17 §§ förordningen [2020:879] med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv).

Nämndens granskning utgår alltså från radio- och tv-lagen och de tillståndsvillkor som gäller för programverksamheten i marknätet. Riktat sig en anmälan om exempelvis opartiskhet och saklighet mot ett program som enbart publicerats på ett programföretags webbplats lämnas anmälan i dag utan åtgärd (t.ex. granskningsnämnden 2020b). Ett program som sänts eller som hålls tillgängligt på en webbplats har dock som regel också sänts i marknätet. I sådana fall kan programmet, även om sändningen genom tråd anges i anmälan, prövas utifrån den sändning som gjorts i marknätet.

Anmälningar som avser textpubliceringar prövas inte då granskningsnämnden anser att det inte ingår i nämndens uppgift att pröva textinformation på ett programföretags webbplats (t.ex. granskningsnämnden 2020a).

En granskning förutsätter att nämnden har tillgång till det program som ska granskas. I lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) finns bestämmelser om att den som sänder program till allmänheten, tillhandahåller beställradio som finansieras med public service-avgift eller beställ-tv ska se till att varje program som sänds eller tillhandahålls spelas in. En inspelning ska bevaras i minst sex månader från sändningen eller om det är fråga om ett tillhandahållande enligt den så kallade databasregeln, från det att informationen inte längre tillhandahålls (5 kap. 3 §). Den som har spelat in ett program enligt tillämpningslagen ska på begäran av Myndigheten för press, radio och tv lämna en sådan inspelning till myndigheten (16 kap. 11 § radio- och tv-lagen).

4.3 Uppdraget i allmänhetens tjänst

Försök med rundradiosändningar i Sverige inleddes 1922. Ett första avtal slöts 1924 mellan staten och AB Radiotjänst som gav bolaget ensamrätt till radiosändningar. Organisationen av radio och tv i allmänhetens tjänst, liksom ägarformen, har förändrats sedan sändningarna inleddes. Flera av de grundläggande principerna i det ursprungliga avtalet finns dock kvar.

Avtalet innehöll krav på att programmen ska vara av växlande art, skänka god förströelse, vara ägnade att vidmakthålla allmänhetens intressen för rundradio, hållas på en hög ideell, kulturell och konstnärlig nivå samt vara präglade av vederhäftighet, saklighet och opartiskhet. Verksamheten skulle vidare bedrivas så att folkupplysningen och folkbildningsarbetet befrämjades. Avtalet innehöll ett förbud mot reklam, krav på att enskilds rätt inte kränks och att myndighetsmeddelanden ska sändas utan särskild ersättning. Från 1966 reglerades verksamheten även i radiolagen (SOU 2018:50 s. 85).

4.3.1 Hur uppdraget formuleras

Ramarna för verksamheten i allmänhetens tjänst som finansieras med allmänna medel formuleras av riksdag och regering. Inför en ny tillståndsperiod tillsätts som regel en utredning med uppdrag att utvärdera public service-företagens verksamhet och föreslå förutsättningar och villkor för verksamheten under den kommande tillståndsperioden. Detta gäller både villkor för programverksamheten i sändningstillstånd och villkor för hur public service-företagen ska få använda de medel som företagen disponerar. Efter att utredningens överväganden och förslag behandlats presenterar regeringen sina överväganden och förslag i en proposition som överlämnas till riksdagen. På detta sätt underställs innehållet i sändningstillstånden riksdagens bedömning. Utifrån riksdagens beslut fattar regeringen sedan beslut om sändningstillstånd och medelsvillkor för Sveriges Radio (SR), Sveriges Television (SVT) och Sveriges Utbildningsradio (UR).

4.3.2 Sändningstillstånden för perioden 2020–2025

SR, SVT och UR har enligt sina respektive sändningstillstånd till uppgift att bedriva ljudradio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst. Verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. SR och SVT ska särskilt slå vakt om programområden som är betydelsefulla för allmänintresset.

Sändningstillstånden innehåller bland annat bestämmelser om tillståndets innebörd, tid och upphörande. Tabellen nedan visar översiktligt de tillståndsvillkor som är möjliga att ställa upp och de villkor som ställs upp.

Tabell 4.1 Villkor i sändningstillstånd för SR, SVT och UR

Tabellen visar en översikt över de villkor som är möjliga att ställa upp enligt radio och tv-lagen och de villkor som ställs upp för SR, SVT och UR i respektive programföretags sändningstillstånd

Villkor	SR	SVT	UR
Opartiskhet och saklighet, 4 kap. 8 § och 11 kap. 3 § första stycket	Ja (12 §)	Ja (13 §)	Ja (14 §)
Skyldighet enligt 4 kap. 9 § respektive 11 kap. 3 § andra stycket att			
– sända till hela eller viss del av landet	Ja (1 §)	Ja (1 §)	Nej
– sända under viss minsta tid	Nej	Ja (1 §)	Nej
– sända ett visst antal samtidiga programtjänster	Ja (1 §)	Ja (1 §)	Nej
– sända sökbar text-tv	–	Ja (2 §)	Ja (2 §)
– bereda utrymme för s.k. radiotidningar	Nej	–	–
– sända program anpassade för personer med funktionsnedsättning	Ja (10 §)	Ja (11 §)	Ja (12 §)
– bereda utrymme för sändningar med tillstånd av regeringen	Ja (2 §)	Ja (3 §)	Nej
– använda viss sändningsteknik	Ja (4 §)	Ja (5 §)	Ja (4–6 §§)
– samverka i tekniska frågor	Nej	Ja (5 §)	Ja (6 §)
– använda vissa radiosändare	Nej	Nej	Nej
– ta hänsyn till mediets särskilda genomslagskraft	Ja (16 §)	Ja (16 §)	Ja (18 §)
– iakttäta bestämmelse om beriktigande	Ja (13 §)	–	Ja (15 §)
– sända genmälen	Ja (14 §)	Ja (14 §)	Ja (16 §)
– respektera den enskildes privatliv	Ja (15 §)	Ja (15 §)	Ja (17 §)
	Gäller inte	Gäller inte	Gäller inte

Villkor	SR	SVT	UR
– sända ett mångsidigt programutbud	Ja (5–9 och 11 §§)	Ja (6–10 och 12 §§)	Ja (7–11 och 13 §§)
– regionalt sända och producera program	Ja (1 §)	Ja (8 §)	Nej
– sända meddelanden av vikt för allmänheten	Ja (22 §)	Ja (23 §)	Nej
– sändningarna ska inte bara kunna tas emot av en begränsad del av allmänheten	Ja (3 §)	Ja (4 §)	Ja (3 §)
– utforma beredningsplan	Ja (23 §)	Ja (24 §)	Ja (24 §)
Villkor enligt 4 kap. 10 § och 11 kap. 3 § första stycket om förbud mot och villkor för att sända			
– reklam eller andra annonser	Ja (17 och 20 §§)	Ja (17 och 20 §§)	Ja (19 och 21 §§)
– sponsrade program	Ja (18 och 19 §§)	Ja (18 och 19 §§)	Ja (20 §)
– produktplacering	–	Ja (21 §)	Ja (22 §)
Villkor om ägande enligt 4 kap. 11 § och 11 kap. 3 § första stycket			
	Nej	Nej	Nej

Anm. Hänvisning till villkor i respektive sändningstillstånd ges inom parentes. Villkor som inte är relevant för programföretaget markeras med –.

De innehållsvillkor som ställs upp i sändningstillstånden behandlas närmare i avsnitt 4.3.4.

En möjlighet att tillgodoräkna verksamhet på internet

Varje enskilt innehållsvillkor ska enligt sändningstillstånden huvudsakligen uppfyllas genom sändningar i marknätet. Programföretagen får dock tillgodoräkna sig viss programverksamhet som bedrivs på företagens egna plattformar på fritt tillgängliga och öppna delar av internet. Möjligheten till tillgodoräknande gäller villkor om ett mångsidigt programutbud, som exempelvis nyhetsverksamhet, kulturutbud, utbud för och med barn och unga, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och minoritetsspråk. Samma program ska inte kunna tillgodoräknas mer än en gång under ett år.

Enbart sändningar och tillhandahållanden av program får tillgodoräknas, inte andra former av publiceringar. Möjligheten för programföretagen att tillgodoräkna sig en viss andel av verksamheten på internet har getts mot bakgrund av den snabba utvecklingen av publikens konsumtionsmönster och ses som ett steg mot en mer ändamålsenlig

reglering. En tänkbar konsekvens kan bli att det exklusiva utbudet på programtjänsternas egna plattformar ökar (prop. 2018/19:136 s. 29 och s. 84 f.).

4.3.3 Medelsvillkor och uppföljning

Förutom genom sändningstillstånden utformas SR:s, SVT:s och UR:s public service-uppdrag genom företagens respektive medelsvillkor. I medelsvillkoren finns villkor om bland annat programföretagens ekonomiska förutsättningar, verksamhet, organisation samt redovisning och revision. Medelsvillkoren gäller sedan 2020 för hela tillståndsperioden. De får inte innehålla innehållsrelaterade villkor.

SR, SVT och UR ska inom tillgängliga ekonomiska ramar göra de prioriteringar som krävs för att uppfylla uppdraget. Verksamheten inom ramen för uppdraget ska bedrivas rationellt. De medel som står till programföretagens förfogande ska användas för deras kärnverksamhet. I förekommande fall ska de också användas till kompletterande verksamhet (punkterna 1 och 2 för SR, SVT och UR).

Kärnverksamhet, kompletterande verksamhet och sidoverksamhet

Företagens kärnverksamhet har tidigare definierats som att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten.

Från och med 2020 har definitionen av företagens kärnverksamhet utökats till att även omfatta produktion och tillhandahållanden till allmänheten av radio- respektive tv-program på programföretagens egna plattformar som finns på fritt tillgängliga och öppna delar av internet. Kompletterande verksamhet ska utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna. Programföretagen ska särskilja vad som är att betrakta som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet och upprätthålla en god balans mellan dessa. Den kompletterande verksamheten ska utgå från och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten (punkterna 2 och 9 för SR, 2 och 11 för SVT samt 2 och 11 för UR).

Att SR och SVT ska bedriva sin nyhetsverksamhet med fokus på ljud respektive rörlig bild bör enligt förarbetena inte förhindra att företagen utvecklar användarvänliga tjänster eller tillgängliggör innehåll genom text. Det bör inte heller förhindra företagen att erbjuda

multimediala nyhetstjänster. Fokus på kärnverksamheten bör upprätthållas genom en medvetenhet hos företagen om hur text används i verksamheten och av vilket skäl. Att i en onlinemiljö publicera längre texter som syftar till att återge innehållet i exempelvis ett radioinslag eller kortare nyhetsnotiser bör i normalfallet vara oproblematiskt. Längre artiklar utan koppling till ett nyhetsinslag eller ett klipp bör däremot användas restriktivt (prop. 2018/19:136 s. 73).

Programföretagen bör inte bedriva publicistisk verksamhet annat än inom ramen för kärnverksamheten eller som kompletterande verksamhet (prop. 2000/01:94 s. 67 och prop. 2018/19:136 s. 30.).

Definitionen av SR:s, SVT:s och UR:s kärnverksamhet har alltså utvidgats. Ändringen gjordes mot bakgrund av publikens ändrade konsumtionsmönster där lyssnande och tittande via internet blivit ett allt vanligare sätt att ta del av programföretagens utbud (prop. 2018/19:136 s. 25).

SR, SVT och UR redogör i sina public service-redovisningar för 2020 för sina kompletterande verksamheter. SR:s kompletterande verksamhet består av text, bild och rörlig bild på digitala plattformar, sociala medier, konsertverksamhet i Berwaldhallen, julkalendern och spel för barn (SR 2021 s. 82 f.). SVT anger text på webben, SVT:s appar, tillgänglighetstjänster, sociala medier, julkalendern och allsångshäftet som exempel på kompletterande verksamhet (SVT 2021 s. 61). UR:s kompletterande verksamhet består bland annat av pedagogiskt stödmaterial, text, ljud och bild samt nyhetsbrev till olika målgrupper (UR 2021 s. 39).

Den kompletterande verksamheten i de olika bolagen är således likartad även om UR:s pedagogiska stödmaterial kan betraktas som unikt utifrån företagets särskilda utbildningsuppdrag. Begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet kan också få något skilda betydelser i de olika företagen beroende på hur programverksamheten distribueras (prop. 2018/19:136 s. 26).

Public service-företagen kan enligt medelsvillkoren bedriva sidoverksamheter. Dessa ska bära sina egna kostnader och inte finansieras med avgiftsmedel (punkten 3 för SR, SVT och UR samt prop. 2018/19:136 s. 29).

Egna och externa plattformar på internet

För att nå lyssnare och tittare är det enligt medelsvillkoren nödvändigt att kärnverksamheten distribueras på olika plattformar. Vid distribution på internet bör de egna plattformarna vara prioriterade. Programföretagen ska också ha öppna och tydliga riktlinjer för hur de förhåller sig till distribution på plattformar som inte är programföretagens egna. Riktlinjerna ska bifogas till public service-redovisningen (punkterna 6, 8 och 19 för SR, 7, 9 och 22 för SVT samt 7, 9 och 19 för UR).

Det har inte ansetts möjligt att i detalj beskriva hur och var public service ska finnas med sitt utbud under tillståndsperioden. Ett viktigt skäl för att prioritera utvecklingen av egna plattformar är att det ger företagen en god kontroll över distributionen via internet vilket i sin tur skapar förutsättningar för att upprätthålla företagens oberoende och integritet. All distribution på plattformar som inte är programföretagens egna bör föregås av en bedömning av tänkbara konsekvenser och risker såväl för företagens oberoende och allmänhetens förtroende för verksamheten som för konkurrensen på mediemarknaden. Som huvudregel bör exklusiva publiceringar undvikas på externa distributionsplattformar. Ett skäl för detta är att det redaktionella ansvaret kan påverkas (prop. 2018/19:136 s. 38 f.).

Redovisning och uppföljning

SR, SVT och UR ska enligt sina respektive medelsvillkor varje år följa upp och redovisa hur uppdraget i allmänhetens tjänst har fullgjorts enligt villkor i sändningstillstånd, medelsvillkor och andra beslut av regeringen som har meddelats med stöd av radio- och tv-lagen (punkten 19 för SR, 22 för SVT och 19 för UR).

Syftet med dessa så kallade public service-redovisningar är att skärpa företagens fokus på hur uppdraget uppfylls och ge statsmakterna ett underlag inför att villkoren ska förnyas, men även att informera avgiftsbetalarna, allmänheten, om hur medlen används för att kunna stimulera till offentlig debatt (prop. 1995/96:161 s. 76).

SR, SVT och UR ska redovisa samtliga verksamhets- och programområden och hur det säkerställts att all verksamhet uppfyller de krav som ställs på företagen i sändningstillstånd och medelsvillkor. Den programverksamhet på internet som SR, SVT och UR vill tillgodo-

räkna sig vid uppfyllandet av uppdraget ska redovisas tydligt och utförligt. Programföretagen ska vidare redovisa och kommentera hur uppdragen fullgjorts med avseende på bland annat volym, kostnader och intäkter samt nyckeltal som visar effektivitet och produktivitet liksom rapportera samarbets- och effektiviseringsåtgärder. Programstatistiken ska utformas så att jämförelser blir möjliga över tid. Redovisningarna ska också uttrycka olika programkategoriers andel av den totala sändningstiden, när olika programtyper sänds samt resursförbrukningen för respektive kategori. Redovisningarna ska även avse omfattningen av tittandet och publikens reaktioner samt företagens planer för kommande år (punkterna 19 och 20 för SR, 22 och 23 för SVT samt 19 och 20 för UR).

De tre programföretagens public service-redovisningar är omfattande dokument. Redovisningarna för 2020 har gemensamma huvudrubriker: vad respektive programföretag vill, vad det har bidragit med, kvalitet och utveckling, var programföretagets utbud finns, utbudet, särskilda uppdrag och målgrupper, publiken/användarna, resursanvändning och planer för framtiden.

Beskrivningen av hur ett villkor uppfyllts varierar beroende på hur villkoret är utformat. Vid exempelvis redovisningen av hur villkoren om saklighet, opartiskhet, genmäle, beriktigande och mediets särskilda genomslagskraft har uppfyllts redogör programföretagen för antalet anmälningar hos granskningsnämnden och nämndens prövning (SR 2021 s. 52 f., SVT 2021 s. 42 f. och UR 2021 s. 26).

För andra villkor, till exempel ett mångsidigt programutbud, särskilda uppdrag och specifika målgrupper, är redovisningen omfattande och detaljerad. I flera fall görs en jämförelse över tid, exempelvis för villkoret om mångfald i programverksamheten och variation i produktionsformer. Även när villkoret anger att ett visst programinnehåll ska öka görs en jämförelse över tid, exempelvis för villkoren om minoritetsspråk (t.ex. SR 2021 s. 45 f. och s. 150 f.).

Det är granskningsnämnden som bedömer om uppdraget har uppfyllts. I sin bedömning fokuserar nämnden som regel på olika ämnesområden. Nämnden väljer fokusområden mot bakgrund av de krav som ställs i sändningstillstånden och medelsvillkoren samt i det särskilda beslut som regeringen fattar med krav på tillgänglighet till tv-sändningar och beställ-tv för personer med funktionsnedsättning för SVT och UR. Även regeringens uttalanden i propositionen Ett modernt public service nära publiken – villkor 2020–2025 (prop. 2018/19:136)

beaktas av nämnden vid valet av fokusområden (22 § förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv och granskningsnämnden 2021d).

4.3.4 Närmare om de innehållsrelaterade tillståndsvillkoren

Som nämns ovan kan ett sändningstillstånd förenas med innehållsvillkor. I detta avsnitt beskrivs närmare de olika innehållsvillkor som ställs upp i tillstånden för SR, SVT och UR, och hur redovisningen av om de uppfyllts görs.

Opartiskhet och saklighet

De tre public service-företagens sändningstillstånd innehåller villkor om att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet ska råda i ljudradio och tv (12 § för SR, 13 § för SVT och 14 § för UR).

När ett tillstånd förenats med villkor om opartiskhet gäller också ett automatiskt förbud mot åsiktsannonser, dvs. meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan och som syftar till att visa stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden (5 kap. 6 § och 14 kap. och 3 § radio- och tv-lagen).

Kravet på opartiskhet innebär att olika åsiktsinriktningar ska få komma till tals och balanseras. Att innehåll från public service svarar mot krav på bland annat opartiskhet och saklighet har ansetts som centralt för allmänhetens förtroende för public service (prop. 1990/91:149 s. 73 och prop. 2018/19:136 s. 17).

Enligt granskningsnämndens praxis omfattas programledare, reportrar och andra som genom sin ställning i ett program kan uppfattas som företrädare för programföretaget av ett krav på opartiskhet. En programledare eller reporter får därför inte göra värderande uttalanden eller ta ställning i kontroversiella frågor.

Samtidigt ska SR och SVT enligt sina sändningstillstånd stimulera till debatt samt kommentera och belysa olika händelser och skeenden. Företagen ska också granska myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna samt spegla verksamhet inom sådana organ och inom andra maktsfärer (7 § för SR och 8 § för SVT). Att ett program ska vara opartiskt

hindrar därför enligt granskningsnämndens praxis inte att ett inslag kan ha en kritisk infallsvinkel. Med skyldigheten att kommentera följer enligt nämnden också ett visst utrymme för värderande omdömen. I personligt kåserande eller recenserande inslag och i personliga krönikor får också värderande omdömen förekomma, förutsatt att inslagens karaktär kan antas stå klar för tittarna eller lyssnarna. I program eller inslag som har en tydlig satirisk eller ironisk karaktär gäller ännu vidare ramar för vad som får sägas (MPRT 2020b s. 8).

Att innehållet i ett program ska vara sakligt innebär enligt granskningsnämndens praxis att uppgifter som är av betydelse ska vara korrekta. Inslag får inte vara vilseledande, till exempel genom att betydelsefulla uppgifter utelämnas (jfr prop. 1990/91:149 s. 73).

SR, SVT och UR ska enligt sändningstillstånden före sändning av program så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter i ett program. Vidare ska ämnesval och framställning ta sikte på vad som är relevant och väsentligt (12 § för SR, 13 § för SVT och 14 § för UR).

Om ett programföretag har gjort en rimlig kontroll före sändning och uppgifter senare visar sig vara felaktiga strider inte inslaget mot kravet på saklighet. En felaktig sakuppgift måste dock alltid rättas när det är befogat.

Programföretagen redovisar hur villkoret uppfyllts genom att i sina public service-redovisningar redogöra för antalet granskningsärenden – anmälningar, yttranden och eventuella fällningar av granskningsnämnden – som förekommit under året (SR 2021 s. 52, SVT 2021 s. 42 f. och UR 2021 s. 26).

Under 2020 fattade granskningsnämnden 400 beslut i ärenden rörande opartiskhet och saklighet i program sända av public service. Av dessa avsåg 75 beslut opartiskhet, 94 beslut saklighet och 231 beslut avsåg både opartiskhet och saklighet. Nämnden fattade även 27 beslut rörande fråga om saklighet i övrig tv.

Tabell 4.2 Granskningsnämndens beslut om opartiskhet och saklighet under 2020

Tabellen visar hur granskningsnämndens beslut fördelar sig mellan ljudradio och tv från public service och övriga aktörer samt antalet friande, fällande och kritiserande beslut rörande opartiskhet och saklighet under 2020

Programföretag samt typ av beslut	Friande	Fällande	Kritiserande	Totalt
TV från SVT och UR				
– opartiskhet	42	2		44
– saklighet	68	3		71
– opartiskhet och saklighet	172	1	1	174
Radio från SR och UR				
– opartiskhet	31	0	0	31
– saklighet	21	1	0	22
– opartiskhet och saklighet	56	1	0	57
Övrig tv	26	1	0	27

Källa: Myndigheten för press, radio och tv.

Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

SR, SVT och UR ska enligt sina respektive tillstånd beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning. Ambitionsnivån när det gäller möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att tillgodogöra sig programföretagens utbud ska höjas och tillgängligheten förbättras. Det långsiktiga målet är att hela utbudet görs tillgängligt för alla medborgare. Tillgängligheten till program för barn och unga ska prioriteras. SR, SVT och UR ska fortsatt prioritera god hörbarhet och producera program för särskilda målgrupper. Programföretagen ska ha en kontinuerlig dialog med de berörda grupperna (10 § för SR, 11 § för SVT och 12 § för UR).

Villkoret ger en möjlighet att ställa upp krav på att innehållet i program ska anpassas så att de blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Exempel på sådan anpassning är nyhetsprogram anpassade för personer med kognitiv funktionsnedsättning (prop. 2012/13:164 s. 72).

I public service-redovisningarna för 2020 beskriver programföretagen sina mål för tillgänglighet och hur de arbetar för att dessa mål ska uppfyllas. De ger även exempel på program om, för och med personer med funktionsnedsättning (SR 2021 s. 146 f., SVT 2021 s. 98 f. och UR 2021 s. 63 f.).

Villkor om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning ingick 2021 som ett av granskningsnämndens fokusområden vid den årliga public service-bedömningen (granskningsnämnden 2021d).

För tv-sändningar, sökbar text-tv och beställ-tv finns utöver villkoren i sändningstillstånden, och oberoende av distributionsform, en bestämmelse i radio- och tv-lagen om att en leverantör av medietjänster ska utforma sin tjänst på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik (5 kap. 12 §). Sådana krav ställs i särskilda beslut och gäller tekniska hjälpmedel så att den enskilde ska kunna tillgodogöra sig innehållet i ett program, inte en anpassning av innehållet i enskilda program.

Mediets särskilda genomslagskraft

SR, SVT och UR ska enligt sina tillstånd ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen. SVT bör också ägna stor uppmärksamhet åt sättet att skildra våld i nyhetsprogram och andra program som informerar publiken om det faktiska våld som förekommer (16 § för SR, 16 § för SVT och 18 § för UR).

Villkoret innebär enligt förarbetena att en tillståndshavare ska vara varsam med skildringar där man kan förstå att delar av publiken kommer att uppröras eller skrämmas av innehållet. Kravet på varsamhet får dock inte drivas så långt att programföretagen inte uppfyller sin uppgift att meddela nyheter och stimulera till debatt (prop. 1990/91:149 s. 142).

Enligt granskningsnämndens praxis ska programföretagen visa varsamhet vid sändning av program som innehåller eller behandlar till exempel våld, sex och droger. För program som innehåller våld tillämpar granskningsnämnden en strängare bedömning om programmet eller inslaget sänds före kl. 21.00. Nämnden tar även hänsyn till programsammanhanget och om någon varning föregått sändningen. För våldsskildringar i nyhetsprogram gäller som huvudregel att man i nyhetssändningar före kl. 19.00 ska visa återhållsamhet i framställningssättet. Bestämmelsen innebär också ett krav på återhållsamhet när det gäller avancerade sexuella framställningar. Granskningsnämnden

har vid sin bedömning beaktat bland annat i vilket sammanhang programmet sänts, tidpunkten för sändningen och om programmet eller inslaget presenterades på ett sådant sätt att dess karaktär tydligt framgick. Även program eller inslag som kan uppfattas uppmana till farligt eller olämpligt beteende eller brott har bedömts bryta mot villkoret. Bestämmelsen tillämpas också av nämnden när program eller inslag kan uppfattas som diskriminerande. Ett program eller inslag får enligt granskningsnämndens praxis inte ha ett 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. Tillämpningen av bestämmelsen påverkas av om det är program eller inslag med en satirisk eller skämtsam karaktär (MPRT 2020a s. 7 f. och s. 69).

På motsvarande sätt som för opartiskhet och saklighet redovisar programföretagen i sina årliga public service-redovisningar hur villkoret har uppfyllts genom att redogöra för eventuella anmälningar till granskningsnämnden.

Beriktigande och genmäle

Uppgifter som förekommit i ett program i tv-sändning eller i sökbar text-tv som inte är reklam och som sänts på annat sätt än genom tråd, ska enligt radio- och tv-lagen beriktigas när det är befogat. Även uppgifter som sänts genom tråd bör beriktigas när det är befogat (5 kap. 4 §). Något uttryckligt krav på beriktigande finns alltså inte för sändningar genom tråd.

För ljudradio saknas en motsvarande bestämmelse i lag. I stället gäller för SR och UR villkor om att uppgifter som förekommit i ett ljudradioprogram ska beriktigas när det är befogat. Om en begäran av beriktigande bifalls, ska ett beriktigande sändas så snart det kan ske i ett för publiken naturligt sammanhang. En begäran om beriktigande ska behandlas så snart som möjligt (13 § för SR och 14 § för UR).

I tillstånden för SR, SVT och UR finns även villkor om att den som har ett befogat anspråk på att bemöta att påstående ska ges tillfälle till genmäle och om hur en begäran om genmäle ska hanteras (14 § för SR, 14 § för SVT och 16 § för UR).

I förarbetena till 1996 års radio- och tv-lag uttalades att det kunde diskuteras om inte en bestämmelse om beriktigande skulle gälla för

samtliga sändningsformer, dvs. även för kabelsändningar. Yttrandefrihetsgrundlagen medgav dock inte en sådan reglering. Behovet av en inhemsk teknikneutral lagstiftning ansågs inte i sig vara ett tillräckligt tungt argument för att ändra grundlagen. De trådsändningar som förekom var inte heller lika rikstäckande eller gränsöverskridande som den trådlösa televisionen. Det fanns därför inte samma behov av en reglering för trådsändningar som för trådlösa sändningar (prop. 1995/96:160 s. 101). För ljudradio, som inte var närradio eller lokalradio, infördes en möjlighet att ställa upp villkor om skyldighet att beriktiga uppgifter i sändningstillstånd.

Det går inte alltid att dra en tydlig gräns mellan genmäle och beriktigande. Begreppen har beskrivits som att beriktigande avser fakta, sakuppgifter och anknyter till kravet på saktighet. Genmäle avser angrepp mot åsikter eller personer och anknyter till kravet på opartiskhet. Genmäle och beriktigande kan sägas vara ett hjälpmedel mot partiskhet och osaklighet (prop. 1977/78:91 s. 144 och prop. 1995/96:160 s. 101).

Granskningsnämndens praxis innebär att om allvarlig kritik riktas mot en klart utpekad part ska den kritiserade få bemöta eller kommentera kritiken. Som regel ska detta ske i samma program eller inslag. Att en part vägrar att medverka hindrar inte att ett program eller inslag sänds. Om möjligt bör i sådana fall den kritiserades uppfattning redovisas på något annat sätt (jfr granskningsnämnden 2021a).

På motsvarande sätt som för opartiskhet och saktighet redovisar programföretagen i sina årliga public service-redovisningar hur villkoren har uppfyllts genom att redogöra för eventuella anmälningar till granskningsnämnden.

Respekt för privatlivet

SR:s, SVT:s och UR:s sändningstillstånd innehåller villkor om att den enskildes privatliv ska respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat (15 § för SR, 15 § för SVT och 17 § för UR).

Regeringen beslutade den 10 december 2020 att villkoret ska upphöra att gälla från och med den 1 januari 2021.

Frågor om respekt för den enskildes privatliv hanteras sedan 2020 av Allmänhetens Medieombudsman (Medieombudsmannen) och Mediernas Etiknämnd.

Ett mångsidigt programutbud

SR, SVT och UR ska erbjuda ett mångsidigt programutbud och villkoret utvecklas närmare i deras respektive tillstånd. För SR:s och SVT:s del innebär det att programutbudet ska omfatta allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. De tre public service-företagen ska bland annat tillhandahålla ett varierat utbud på det svenska språket. Programverksamheten som helhet ska bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv. Den ska också utmärkas av hög kvalitet och nyskapande form och innehåll. Programmen ska utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. I villkoret ligger även ett speglingsuppdrag, dvs. att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen, och en folkbildningsambition. Företagen ska beakta programverksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen och ge utrymme åt en mångfald av åsikter och meningyttringar. För UR gäller även villkor kopplade till utbildningsuppdraget (5 § för SR, 6 § för SVT och 7–8 §§ för UR samt prop. 2018/19:136 s. 57 f. och s. 67).

Public service-företagen anses ha ett särskilt ansvar för att bidra till att stärka en livskraftig produktionsmarknad i hela landet för att kunna uppfylla uppdraget om ett mångsidigt programutbud med bredd, särpräglade programtyper och variation i produktionsformer. SR, SVT och UR ska enligt sina tillstånd därför verka för mångfald i programverksamheten genom en variation i produktionsformer. Vid sidan om en betydande egen programproduktion ska utläggningar, samarbetsprojekt och inköp av program bidra till denna variation liksom utomståendes medverkan i den egna programproduktionen (6 § för SR, 7 § för SVT och 9 § för UR samt prop. 2018/19:136 s. 60).

Tillstånden innehåller vidare detaljerade villkor om särskilda programtyper. SR och SVT ska bland annat bedriva sin nyhetsverksamhet så att en mångfald i nyhetsurval, analyser och kommentarer kommer till uttryck i olika program. UR ska koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet och därutöver tillhandahålla ett utbud av folkbildningsprogram. Inom utbildningsområdet ska programverksamheten inkludera barn- och ungdomsutbildning, högskole- och annan vuxenutbildning samt studieförbund och folkhögskolor. För alla tre public service-företagen gäller villkor om kulturutbud och utbud för barn och unga som exempelvis innebär

att företagen ska erbjuda ett mångsidigt kulturutbud som ska fördjupas, utvecklas och vidgas under tillståndsperioden. Tillstånden innehåller även villkor om att andelen förstasändningar på minoritetsspråk och, för SVT och UR, teckenspråk ska öka under tillståndsperioden (7–9 §§ och 11 § för SR, 8–10 §§ och 12 § för SVT samt 8, 10, 11 och 13 §§ för UR).

Enligt förarbetena innebär villkoret att krav kan ställas upp om att programutbudet ska innehålla en minsta mängd nyheter, barnprogram, teater etc. och att händelser och skeenden i olika delar av landet ska speglas i programmen. Villkoret ger också en möjlighet att ställa krav på produktion utanför programföretaget. Däremot ryms inte sådana rent organisatoriska frågor som redaktionernas antal eller geografiska placering (prop. 1995/96:160 s. 164 f. och prop. 1996/97:101 s. 15).

Uppdraget att sända ett mångsidigt programutbud innehåller alltså ett antal olika delmoment. Programföretagen redogör i sina respektive public service-redovisningar utförligt för hur uppdraget uppfyllts i dess olika delar.

I granskningsnämndens public service-bedömning för 2020 togs delar av villkoret upp som särskilda fokusområden. Det gäller speglingsuppdraget, nyhetsverksamheten, kulturuppdraget, uppdraget i fråga om barn och unga samt uppdraget som gäller minoritetsspråk (granskningsnämnden 2021d).

Att regionalt sända och producera program

SR och SVT ska stärka den journalistiska bevakningen av svagt bevakade områden under den innevarande tillståndsperioden. SVT ska sända regionala nyhetsprogram (8 § för SR och 8 § för SVT).

Ett villkor om att regionalt sända och producera program kan enligt förarbetena preciseras på olika sätt. Det kan ange vilka regioner som avses och att de program som sänds regionalt också är producerade i samma region. Det kan också ange att även andra program i viss omfattning kan förekomma i de regionala sändningarna. Ett villkor kan innebära att det blir nödvändigt för programföretaget att ha en regional organisation. Det innebär inte att staten får rätt att ställa detaljerade krav på programföretagets organisation (jfr prop. 1996/97:101 s. 16).

Meddelanden som är av vikt för allmänheten

SR och SVT ska kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det. Programföretagen ska se till att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten (22 § för SR och 23 § för SVT).

I uttrycket meddelande som är av vikt för allmänheten ryms olika meddelanden från myndigheter som kan ha betydelse för allmänheten. Det kan exempelvis vara information om ett förestående val eller annan samhällsinformation. Det kan också vara viktigt meddelande till allmänheten (VMA) som används i akuta situationer för att uppmärksamma allmänheten på omedelbara risker och hot (prop. 2019/20:168 s. 80 f.). Utformningen av bestämmelsen i 4 kap. 9 § 15 och 11 kap. 3 § andra stycket 15 radio- och tv-lagen gör det alltså möjligt att ställa upp mindre långtgående villkor, som att VMA ska sändas (prop. 1995/96:160 s. 104 och s. 165).

Att meddelandena får en lämplig utformning innebär att så många som möjligt ska kunna ta emot och förstå informationen eller varningen (prop. 2018/19:136 s. 76).

Under 2020 sände SR och SVT 42 respektive 41 stycken VMA. Meddelandena publicerades också på företagets digitala plattformar (SR 2021 s. 67. och SVT 2021 s. 49.).

Systemet för att varna allmänheten i fred och krig är föremål för översyn. En utredare har haft i uppdrag att föreslå en mer sammanhållen författningsreglering av hela systemet för viktigt meddelande till allmänheten. En utgångspunkt i arbetet har varit att public service-företagen är oberoende medieföretag vars uppdrag formuleras i sändningstillstånd och medelsvillkor som gäller 2020–2025. Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2022 (Regeringskansliets dnr Ju2021/00433).

Det finns en koppling mellan villkoret och radio- och tv-lagens krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning genom att en leverantör av medietjänster som på begäran av en myndighet sänder meddelanden som är av vikt för allmänheten så snart som det är möjligt ska utforma meddelandena så att de är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning (5 kap. 12 a § radio- och tv-lagen).

Reklam och andra annonser, sponsring och produktplacering

Public service-företagen får enligt sina respektive tillstånd inte sända reklam. Förbudet omfattar inte reklam för den egna eller för de två andra företagens programverksamhet, för utbildningsmaterial eller andra liknande produkter med direkt anknytning till programmen. Tillstånden innehåller också villkor med förbud mot direkt sponsring, utom i vissa angivna fall för SR och SVT. De tre programföretagen får sända indirekt sponsrade program om vissa förutsättningar är uppfyllda. SVT och UR får inte heller sända program där produktplacering enligt radio- och tv-lagens definition förekommer (17 och 18 §§ för SR, 17, 18 och 21 §§ för SVT samt 19, 20 och 22 §§ för UR).

Programföretagen ska enligt sina respektive medelsvillkor särskilt redogöra för sina intäkter vid sidan av avgiftsmedel. SR, SVT och UR ska bland annat redovisa hur företaget säkerställt sitt oberoende vid kommersiella samarbeten och vid indirekt sponsring. SVT ska även redovisa vilka evenemang som sponsrats och med vilket belopp sponsringsbidrag totalt har tagits emot (punkten 19 för SR, 22 för SVT och 19 för UR).

Oberoendet av kommersiella intressen anges som en av grunderna för radio och tv i allmänhetens tjänst. Det har också ansetts vara av avgörande betydelse att de grundläggande riktlinjerna om exempelvis förbud mot reklam som gäller för den tillståndspliktiga verksamheten tillämpas på all verksamhet som finansieras av allmänna medel (prop. 2012/13:164 s. 18 och s. 98).

En grundprincip i sändningstillstånden är att programföretagen inte får sända sponsrade program där sponsorbidraget tillfaller företaget direkt, så kallad direkt sponsring. Möjligheten till så kallad indirekt sponsring, där ett program sponsrats i ett tidigare led i produktionen och där sponsorbidraget inte tillfaller public service-programföretaget direkt, är också ett avsteg från grundprincipen om förbud mot sponsring. Det bakomliggande syftet med förbudet mot sponsring är att utomstående inte ska kunna påverka innehållet i sändningarna. Möjligheten till sponsring, direkt eller indirekt, i de fall som anges i sändningstillstånden är alltså ett undantag från en i övrigt icke-kommersiell verksamhet som ska präglas av självständighet och integritet. Sponsring kan i vissa fall dock vara nödvändigt för att företagen ska kunna sända större sportevenemang och bibehålla mångfalden i sportutbudet. Det kan också ge programföretaget möjlighet att sända vissa

samproduktioner eller inköpta program (prop. 2008/09:195 s. 58 f., prop. 2018/19:136 s. 110 f., bet. 2019/20:KrU2, rskr. 2019/20:20).

Även förbudet mot produktplacering i tv har införts mot bakgrund av principen om kommersiellt oberoende och reklamfrihet (prop. 2012/13:164 s. 98).

SR, SVT och UR redogör i sina respektive public service-redovisningar hur programföretagen anser sig ha säkerställt sitt oberoende vid kommersiella samarbeten och i vilken omfattning program har sponsrats. SR anger att varken direkt eller indirekt sponsring förekommer i programmen (SR 2021 s. 198). SVT redovisar att antalet sponsrade evenemang inte överstigit det tillåtna antalet, antalet sändningar som sponsrats samt vilka intäkter företaget haft från sponsring (SVT 2021 s. 122). UR anger att företaget inte sänder direkt sponsrade program men att det kan förekomma indirekt sponsring i inköpta program. Under 2020 har dock ingen sponsring förekommit (UR 2021 s. 25 och s. 90).

Granskningsnämnden fann vid sin public service-bedömning 2021 att SR, SVT och UR uppfyllt kravet på att särskilt redogöra för hur företagen säkerställt sitt oberoende vid kommersiella samarbeten och vid indirekt sponsring. SVT hade dock endast delvis uppfyllt kravet på att redovisa det totala sponsringsbidraget som tagits emot (granskningsnämnden 2021d).

Sökbar text-tv

De programrelaterade villkor som bedömts som relevanta för sökbar text-tv ställs upp i SVT:s och UR:s sändningstillstånd. Det är villkor om saklighet och opartiskhet, genmäle samt villkoren rörande reklam, sponsring och produktplacering (2 § för SVT och 2 § för UR).

4.4 Synpunkter från aktörer

Synpunkter från public service-företagen

I avsnitt 3.8.3 beskrivs hur SR, SVT och UR erbjuder sitt innehåll på internet och vad företagen publicerar. Programföretagen har även lämnat synpunkter om bland annat vilka av de innehållsvillkor som finns i sändningstillstånden som kan vara lämpliga att ställa upp även

för verksamhet på internet under den pågående tillståndsperioden, vilka konsekvenser detta kan få och hur ett mer teknik neutralt public service-uppdrag kan utformas (Komm2021/00308-51, 53, 57 och 63).

Programföretagen anger att de redan i dag tillämpar villkoren i sändningstillstånd och medelsvillkor så långt möjligt för all verksamhet.

SR och SVT framhåller att förslag som utredningen lägger fram om innehållsvillkor och utformningen av uppdraget behöver utgå från principer som är långsiktiga och hållbara över tid, dvs. även efter 2026. Villkor bör inte ställas upp genom tillfälliga lösningar som kan komma att ändras vid nästa tillståndsperiod. SR och SVT för också resonemang kring om det är lämpligt att ställa upp villkor under pågående tillståndsperiod.

De villkor, om några, som skulle kunna börja gälla 2023 är enligt SR, SVT och UR villkor om opartiskhet och saklighet samt genmäle och beriktigande. UR anser även att villkor för reklam, sponsring och produktplacering kan vara lämpliga att ställa upp. Ställs villkor upp för sändningar och tillhandahållanden genom tråd under den återstående delen av tillståndsperioden anser programföretagen att villkoren ska gälla för alla publiceringar, bland annat text.

Information som publiceras ändras och korrigeras i olika omfattning av programbolagen, främst beroende på i vilket sammanhang publiceringen görs. SR anger att det förekommer i stor omfattning. Det kan vara ändringar som styrs av exempelvis nyhetsläget, tekniska skäl och publicistiska överväganden. SVT anger att publiceringar på SVT Play tas ned och redigeras i enstaka fall. Om det gäller nyhetsrapportering om en händelseutveckling på svt.se och i SVT:s nyhetsapp publiceras artiklar och klipp kontinuerligt. För UR förekommer ändringar eller korrigeras men endast i enstaka fall.

Om innehållsvillkor införs för sändningar och tillhandahållanden genom tråd anser SR och SVT att tidsfristen för när en anmälan ska ha kommit in till granskningsnämnden bör vara senast tre månader efter publiceringen. Bara program som publicerats efter att innehållsvillkor har börjat gälla bör kunna anmälas.

SR

SR anger att det inte är önskvärt att införa en reglering av programföretagets verksamhet på internet som bara avser vissa få villkor och bara vissa delar av publiceringarna på internet.

Vid utformningen av ett samlat och mer teknikneutralt uppdrag finns ett antal övergripande principer som måste vara vägledande. Uppdragets utformning får inte leda till att verksamheten snävas in i förhållande till den verksamhet som i dag bedrivs genom tråd. Villkor som ställs upp för tråd ska överensstämma med de villkor som ställs upp för marknätet. Det är väsentligt att ett teknikneutralt uppdrag inte leder till en mer detaljerad reglering än dagens. Ett krav på balans mellan kärn- och kompletterande verksamhet i likhet med dagens krav skulle möjligen kunna utformas.

Det är också av största vikt att de grundläggande faktorerna för oberoende bibehålls. Ett teknikneutralt uppdrag måste löpa parallellt med det tillstånd som gäller för frekvenstilldelningen i marknätet. Även kravet på att programföretagen ska godkänna programrelaterade villkor måste bibehållas.

Det är väsentligt att slå fast den centrala roll som SR och dess FM-sändningar fortsatt kommer att spela i krissituationer under överskådlig framtid. Samma robusthet uppnås i dag inte vid distribution via exempelvis internet eller sms.

SVT

Det är enligt SVT rimligt att hela public service-uppdraget också kan omfatta sändningar och tillhandahållanden på internet. Det är dock viktigt att klargöra om det på något sätt inträffar förändringar av innebörden i villkor om de ska gälla online.

SVT betraktar publiceringar av skilda slag och på olika plattformar som delar av en helhet. Många publiceringar kan omfatta en kombination av rörlig bild och text i ett sammanhang och som därför behöver prövas tillsammans. Att enbart betrakta information i videoklipp, utan hänsyn till text i direkt anslutning, skulle vid en prövning av granskningsnämnden innebära en ofullständig prövning.

Kan förutsättningarna för regleringen från och med 2026 inte klargöras eller om regleringen inte kan omfatta hela verksamheten

förordar SVT att frågan skjuts på framtiden till dess en långsiktig lösning för en teknikneutral reglering finns.

En framtida reglering får inte konstrueras på ett sätt som riskerar att underminera oberoendet i förhållande till det allmänna och andra maktsfärer och intressen. Villkoren i ett teknikneutralt uppdrag bör gälla för en bestämd tidsperiod som ger förutsättningar för en långsiktig planering. Uppdraget bör inte ha andra villkor än de programföretaget har godtagit och de ska inte kunna ändras utan att företaget godkänner detta. Uppdraget bör omfatta all verksamhet som programföretagen bedriver och inte vara mer detaljerat än dagens reglering. Handlingsfriheten för programföretagen att vara verksamma på nya plattformar bör inte minska utöver vad som är beslutat av regering och riksdag. Uppdraget bör inte heller utformas så att utbudet måste tillhandahållas på en viss plattform. Det bör vara upp till programföretagen att på det mest ändamålsenliga sättet redovisa hur verksamheten bedrivits för att uppfylla uppdraget i allmänhetens tjänst. Med ett teknikneutralt uppdrag bör en större översyn göras av hur uppdraget och villkoren formuleras. En brist i systemet är att det inte finns någon begränsning i vad medelsvillkoren får innehålla, förutom att de inte får röra innehållet.

UR

UR konstaterar att om villkor ska införas under pågående tillståndsperiod kan dessa endast gälla för publiceringar på UR:s egna plattformar.

Det viktiga för ett mer teknikneutralt public service-uppdrag är att de principer som styr nuvarande tillstånd upprätthålls så att UR kan fortsätta att bedriva en programverksamhet som präglas av oberoende och stark integritet, och som bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället.

Synpunkter från andra aktörer

Även andra aktörer har lämnat synpunkter på innehållsvillkor för public service på internet och en framtida reglering av public service.

Bauer Media Group har bland annat angett att de ramar som ställs upp i dag för public service bör förstärkas och förtydligas. Det är

orimligt att sändningsvillkoren bara gäller den verksamhet som distribueras via marknätet. Sändningsvillkoren bör snarast utsträckas till att gälla all verksamhet som företagen driver oavsett distributionsform. Granskningsnämndens uppdrag bör skärpas och även inräkna verksamheten på internet (Komm2021/00308-3).

Nordic Entertainment Group (Radio) har bland annat angett att det måste finnas ett tydligt uppdrag till public service-företagen där det definieras hur de får agera på marknaden. Detta uppdrag måste kunna kontrolleras av en offentlig institution. Det har blivit allt viktigare att det finns ett noga definierat uppdrag för det innehåll public service-företagen ska producera, hur det ska framställas och hur det ska tillgängliggöras. Det handlar inte om de redaktionella innehållsvillkoren utan om hur bolagen får använda offentliga medel för att konkurrera med kommersiella mediebolag. Det måste tydligare definieras vad de egna plattformarna är och vad de ska innehålla, vilka genrer de ska arbeta inom och med vilka volymer. Det måste också definieras vad de får och inte får göra utanför de egna plattformarna och vad som är en tjänst i internetmiljö. Det måste till en mer strikt granskning vad public service-företagen affärsmässigt gör med allmänna medel. I detta bör regleringen kunna luta sig mot EU:s regler om statsstöd (Komm2021/00308-61).

TV4 AB anser bland annat att det är mycket olämpligt att i ytterligare utsträckning låta regler ur radio- och tv-lagen sprida sig till publiceringar på internet med följderna att myndighetsregleringen av publicisters innehåll stärks. Risken är att en reglering för public service med tiden står som modell för en reglering av övriga medier. Om ytterligare regler för public service bör införas bör dessa läggas under Medieombudsmannens granskning i avsikt att publiceringar på internet ska bygga på traditionen från pressens system. När nya former av granskning läggs under det självreglerande systemet stärks branschens integritet i förhållande till politisk styrning. Etableringsfriheten ska inte i någon del inskränkas, snarare behöver den stärkas. Ny teknikneutral reglering ska sträva mot samma skydd och frihet som gäller för pressen (Komm2021/00308-54).

4.5 Överväganden och förslag

4.5.1 Hur villkor för innehåll på internet kan ställas upp

Förslag: Regeringen får besluta att programrelaterade villkor som anges i radio- och tv-lagen ska gälla för sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt för tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv genom tråd där verksamheten finansieras med public service-avgift. Motsvarande villkor ska finnas i ett gällande sändningstillstånd för ljudradio eller tv och får bara ställas upp för den tid sändningstillståndet gäller. Ett beslut får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som programföretaget har godtagit.

Uppdraget att sända ljudradio och tv i allmänhetens tjänst ges genom sändningstillstånd och medelsvillkor. De villkor som ställs upp i sändningstillståndet gäller för sändningar i marknätet. Det är i dag inte möjligt att ställa upp villkor för programverksamhet genom tråd. Granskningsnämnden har därför inte möjlighet att granska om innehållsrelaterade villkor som ställs i sändningstillstånd tillämpas även på sändningar och tillhandahållanden genom tråd. En sådan granskning ingår inte heller i nämndens uppdrag.

I propositionen Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (prop. 2021/22:59) föreslås att yttrandefrihetsgrundlagen ändras på så sätt att det införs en möjlighet att i lag meddela föreskrifter om villkor för att sända program genom tråd för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel. Förändringen i yttrandefrihetsgrundlagen tar endast sikte på den verksamhet som finansieras med allmänna medel och som bedrivs med ett uppdrag i allmänhetens tjänst. Övriga mediers verksamhet i tråd omfattas således inte.

Enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst ska en public service-avgift finansiera radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den under förutsättning att sändningstillstånd enligt 4 kap. 3 § eller 11 kap. 1 § första stycket radio och tv-lagen har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten och att tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam (1 §).

SR, SVT och UR har enligt sina sändningstillstånd i uppgift att bedriva ljudradio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst. Programföretagen ska enligt medelsvillkoren använda de medel som företagen fått till förfogande till sin kärnverksamhet, dvs. att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten och att producera och tillhandahålla radio och tv till allmänheten på företagens egna plattformar som finns fritt tillgängliga på öppna delar av internet. Medlen får i förekommande fall användas till kompletterande verksamhet, dvs. verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna.

Att sända eller tillhandahålla program genom tråd ingår således i den verksamhet som finansieras med public service-avgift. Med den föreslagna ändringen i yttrandefrihetsgrundlagen blir det möjligt att ställa upp föreskrifter om innehållsvillkor för public service programverksamhet genom tråd.

Utredningens uppdrag är att föreslå hur villkor för public service-innehåll på internet kan ställas upp. Utredningen ska också bedöma vilka av de nuvarande innehållsvillkoren i programföretagens sändningstillstånd som är lämpliga att ställa upp för deras verksamhet på internet under den återstående delen av tillståndsperioden, dvs. fram till 2026. Förslagen ska enligt uppdraget utformas för att underlätta en kommande övergång till en mer teknikneutral reglering inför nästa tillståndsperiod.

Utredningen ska också analysera förutsättningarna för att ställa upp innehållsvillkor för verksamhet som inte omfattas av radio- och tv-lagen och hur en övergång till ett mer teknikneutralt public service-uppdrag kan ske till från och med den 1 januari 2026.

Uppdraget är alltså att lämna förslag på en reglering som kan tillämpas fram till dess att en mer permanent och teknikneutral reglering kan införas. Det ligger således inte inom utredningens uppdrag att lämna förslag på hur uppdraget för public service ska utformas, vad som ska ingå i uppdraget eller hur uppdraget ska regleras från och med 2026.

Regeringen får besluta vilka villkor som ska ställas upp

För att sända eller tillhandahålla program genom tråd krävs i dag inget tillstånd. Den föreslagna ändringen i yttrandefrihetsgrundlagen innebär inte heller att krav på tillstånd införs. På samma sätt som för

sändningstillstånd måste dock de innehållsvillkor som ska gälla för public service-företagens sändningar och tillhandahållanden genom tråd framgå av lag. Det finns olika alternativ för en sådan lagstiftning.

En möjlighet är att direkt i lag ange de villkor som ska gälla för sändningar och tillhandahållanden genom tråd. Eftersom utgångspunkten i utredningens uppdrag är att samma villkor som i dag gäller för sändningar i marknätet ska gälla för verksamhet genom tråd skulle en sådan lagstiftning, om den överhuvudtaget är möjlig, bli mycket omfattande och detaljerad. Att direkt ange samtliga villkor i lag har tidigare ansetts ogenomförbart. Även om flera av de villkor som i dag ställs upp i sändningstillstånden är kortfattade finns det även villkor som är relativt omfattande och detaljerade. Samma utgångspunkt, att tillståndsvillkoren inte ska ges direkt i lag, bör därför gälla även för innehållsvillkor som avser sändningar och tillhandahållanden genom tråd. En reglering direkt i lag av innehållsvillkor innebär också att principen om att programrelaterade villkor ska godtas inte upprätthålls eftersom programföretagen inte kan samtycka till bestämmelser i lag.

En annan möjlighet är att i en bestämmelse i radio- och tv-lagen ange att villkor som ställs i ett gällande sändningstillstånd också ska gälla för sändningar och tillhandahållanden genom tråd. Bestämmelsen knyts med andra ord till att det finns ett sändningstillstånd med innehållsvillkor som godtagits av programföretagen.

Vid tidpunkten för regeringens beslut om sändningstillstånd för perioden 2020–2025 var programföretagens verksamhet genom tråd i stort sett oreglerad i förhållande till innehållsvillkor. De villkor som godtagits avsåg endast marksändningar. Det kan inte anses lämpligt att frångå en sådan grundläggande förutsättning – att innehållsvillkor i ett sändningstillstånd ska godkännas av programföretaget – när ett gällande beslut redan fattats utifrån denna princip. Utredningen gör därför bedömningen att det inte bör anges i lag genom en hänvisning till gällande sändningstillstånd vilka villkor i sändningstillstånden som ska gälla för sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

Enligt utredningen är det mer lämpligt att i lag, i likhet med vad som gäller för sändningar i marknätet, ange vilka innehållsvillkor som kan ställas på sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

För sådana sändningar och tillhandahållanden kommer, som anges ovan, inte ställas upp krav på tillstånd. Ska villkor ställas upp bör därför regeringen på motsvarande sätt som vid tillståndsgivning få besluta vilka av de i lagen angivna villkoren som ska gälla för sändningar

och tillhandahållanden genom tråd. En första förutsättning bör vara att motsvarande villkor finns i ett gällande sändningstillstånd. Villkoren bör också bara få ställas upp för den tid som sändningstillståndet gäller. Samma utgångspunkt som gäller för beslutet om sändningstillstånd, att programrelaterade villkor ska godtas, bör gälla vid en reglering som får anses komplettera detta beslut och som införs under beslutets giltighetstid. Den ordningen gör det möjligt att ange att programföretagen ska godkänna villkoren.

Bestämmelser med en sådan innebörd bör införas i radio- och tv-lagen i anslutning till de nuvarande bestämmelserna om tillstånd och tillståndsvillkor. Utredningen anser att denna lösning bäst tillgodoser behovet av reglering under den återstående delen av tillståndsperioden. Alternativet är att utforma en ny lag för resterande delen av tillståndsperioden. Utredningen anser inte att det är lämpligt innan ställning har tagits till hur ett mer teknikneutralt uppdrag ska utformas och regleras i framtiden.

Regeringen fattar beslut om sändningstillstånd och de villkor som ska gälla utifrån de ramar som riksdagens anger. På samma sätt som vid tillståndsgivning bör de villkor som ska gälla för public service-företagens sändningar och tillhandahållanden genom tråd under den resterande delen av tillståndsperioden förankras genom beslut i riksdagen.

Innehåll som ska omfattas av regeringens beslut

Införs bestämmelser i radio- och tv-lagen om att vissa angivna innehållsvillkor kan gälla sändningar och tillhandahållanden på internet uppkommer, framför allt för tillhandahållanden, frågor om vilka publiceringar som ska omfattas av villkoren och från vilken tidpunkt villkoren ska tillämpas.

Innehåll som inte omfattas av radio- och tv-lagen

Den föreslagna delegationsbestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen omfattar program, dvs. innehållet i ljudradio, tv eller andra sådana överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor samt innehållet i offentliga uppspelningar ur en databas (1 kap. 2 § YGL).

Radio och tv-lagen innehåller bestämmelser om tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, videodelningsplattformar, ljudradiosändningar och beställradio (1 kap. 1 §). Endast sändningar och tillhandahållanden som omfattas av lagens definitioner omfattas således av lagens tillämpningsområde. En sändning av ljudradio, tv eller sökbar text-tv är när en leverantör av medietjänster sänder ut program till allmänheten där leverantören bestämmer när ett program startar och slutar. Det kan exempelvis vara tablålagda program eller live-sändningar. Lyssnande och tittande på beställradio och beställ-tv görs på begäran, där en leverantör av medietjänster erbjuder en katalog av program som tittaren eller lyssnaren kan ta del vid en tidpunkt som denne själv bestämmer. Typiskt sett är olika play-tjänster beställradio eller beställ-tv.

Publicering av text, med undantag för sökbar text-tv, omfattas inte av radio- och tv-lagen. Lagens tillämpningsområde är alltså begränsat i förhållande till den bestämmelse som föreslås införas i yttrandefrihetsgrundlagen.

De tre public service-företagen har angett att de publicerar bland annat text, stillbilder, filmklipp/VOD, grafik, interaktiva appar och omröstningar där innehållet inte omfattas av radio- och tv-lagens bestämmelser. Programföretagen har också angett att de villkor som förs in under den pågående tillståndspanoden bör omfatta all publicering.

Enligt utredningen är det önskvärt att hela public service-verksamheten omfattas av samma reglering, dvs. att innehållsvillkoren gäller för all publicering. Att exempelvis textpubliceringar sker inom den kompletterande verksamheten och därför finansieras av allmänna medel är ett skäl att programrelaterade villkor bör gälla även för dessa. Det är också en fråga om allmänhetens förtroende för verksamheten och dess legitimitet att publiceringar av ljud, bild eller text omfattas av samma regelverk. Som tidigare nämnts har det också ansetts vara av avgörande betydelse att de principer i form av bland annat opartiskhet, saklighet, omsorg om demokratiska värden och förbud mot reklam som gäller för företagens kärnverksamhet också tillämpas på den kompletterande verksamheten.

Som programföretagen lyfter fram skulle en annan fördel vara att granskningsnämnden på ett annat sätt skulle kunna göra en sammanhållen bedömning av ljud, rörlig bild och text i ett sammanhang vid en granskning. Nämnden skulle också kunna ta hänsyn till eventuella beriktiganden som görs i text i anslutning till ett program.

Det finns dock skäl till att inte införa en möjlighet att ställa upp programrelaterade villkor för allt publicistiskt innehåll på internet redan under den pågående tillståndspanoden. Utredningen har, som angetts ovan, gjort bedömningen att de villkor som ska kunna ställas upp för sändningar och tillhandahållanden genom tråd bör regleras i radio- och tv-lagen. Det innebär att lagens tillämpningsområde skulle behöva ändras för att innehållsvillkor ska kunna ställas upp på sådant innehåll som i dag inte omfattas lagen.

En ändring av radio- och tv-lagens tillämpningsområde skulle enbart avse public service och gälla under en kort period, fram till 2026, i avvaktan på att en mer långsiktig och teknikneutral reglering kan utformas för public service. Det är enligt utredningen inte lämpligt att under en relativt kort period ändra tillämpningsområdet för en lag som gäller fler aktörer, även om ändringen enbart avser public service. En ändring av tillämpningsområdet skulle också medföra att lagens definitioner och systematik behöver ändras för att bland annat omfatta publicering av text. Det finns inte inom ramen för utredningens uppdrag möjlighet att föreslå sådana ändringar. Det är i stället rimligt att en samlad reglering av uppdraget, som då även kan omfatta bland annat textpubliceringar bereds inför nästa tillståndspanoden.

Den verksamhet genom tråd som ska omfattas av möjligheten att ställa upp innehållsvillkor under den pågående tillståndspanoden behöver alltså avgränsas. Denna avgränsning görs lämpligast genom att innehållsvillkor endast kan ställas upp i den typ av verksamhet som i dag omfattas av radio- och tv-lagens tillämpningsområde. Det innebär att villkor föreslås kunna ställas upp för sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv genom tråd. Innehåll som förmedlas på annat sätt bör alltså inte omfattas av villkor. Text i kombination med rörlig bild eller ljud, som inte är en sändning av ljudradio, tv eller sökbar text-tv alternativt ett tillhandahållande av beställradio eller beställ-tv genom tråd omfattas alltså inte av utredningens förslag. Att bland annat denna typ av publiceringar inte omfattas av förslaget innebär inte att public service-företagens uppdrag ändras utan är endast en följd av att utredningen gör bedömningen att det inte är möjligt att ställa upp innehållsvillkor för hela programverksamheten genom tråd under den pågående tillståndspanoden.

Utredningen föreslår alltså att innehållsvillkor ska få ställas upp för sändningar av ljudradio- och tv-program samt sökbar text-tv genom

tråd. När det gäller tillhandahållande genom tråd bör förslaget avgränsas till beställradio och beställ-tv i enlighet med de definitioner som följer av radio- och tv-lagen vilket enligt utredningen innebär att endast programföretagens play-tjänster omfattas av förslaget.

Egna och externa plattformar

Public service-företagen sänder och tillhandahåller ljudradio- och tv-program på sina egna plattformar men innehåll distribueras också på externa plattformar. Vid distribution på internet bör enligt medelsvillkoren företagens egna plattformar vara prioriterade (punkten 6 för SR, 7 för SVT och 7 för UR).

Det har inte ansetts möjligt att i detalj beskriva hur och var public service ska finnas med sitt utbud under tillståndspanen eftersom plattformar utvecklas, förändras eller försvinner. Innehåll bör dock som huvudregel inte distribueras exklusivt på externa plattformar. Ett av skälen till att minimera den exklusiva användningen är att det redaktionella ansvaret kan påverkas (prop. 2018/19:146 s. 41 f.).

Den reglering som föreslås ska gälla för public service sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställ-tv och beställradio genom tråd. Det inbegriper framför allt innehåll som public service-företagen publicerar på egna plattformar.

Avgörande för om innehållsvillkor ska gälla är enligt utredningens mening att det rör sig om en sändning eller ett tillhandahållande som görs eller gjorts av public service-företaget. Det ska således vara public service-företaget som fattat beslutet om publicering.

Från vilken tidpunkt bör villkoren gälla?

Ytterligare en fråga är från vilken tidpunkt villkoren bör gälla. Företagen har under ett flertal år byggt upp ett omfattande material bestående av ljud och bild som hålls tillgängligt för allmänheten. Ställs innehållsvillkor på tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv skulle även sådant äldre material kunna omfattas av regeringens beslut. Utredningen anser att det inte skulle vara lämpligt. Villkor bör därför gälla för sändningar och tillhandahållanden som görs tillgängliga för allmänheten från den tidpunkt som programrelaterade villkor börjar gälla, dvs. från regeringens beslut eller från den senare

tidpunkt som regeringen bestämmer. Äldre material ska således som huvudregel inte omfattas av innehållsvillkoren och kan då inte heller bli föremål för prövning av granskningsnämnden.

Det förekommer dock, och som utredningen tar upp i avsnitt 4.5.4, att innehåll som varit tillgängligt en längre tid ändras eller kompletteras. Vid en sådan ändring eller komplettering kan programmet anses ha gjorts tillgängligt på nytt och bör därför omfattas av villkoren.

4.5.2 Innehållsvillkor som är lämpliga att ställa upp under den återstående delen av tillståndsperioden

Förslag: Villkor om opartiskhet och saklighet, genmäle, förbud mot och villkor för reklam och andra annonser, sponsrade program och produktplacering bör kunna ställas upp under den återstående delen av tillståndsperioden.

Utredningen ska bedöma vilka av de nuvarande innehållsvillkoren som gäller för public service-företagens sändningar i marknätet som är lämpliga att ställa upp för deras verksamhet på internet under resterande del av tillståndsperioden. Frågan om beriktigande tas upp i avsnitt 4.5.3.

Villkor i sändningstillstånd och medelsvillkor ska som utgångspunkt gälla oförändrade under hela tillståndsperioden. Att riktlinjer och förutsättningar för verksamheten gäller en hel tillståndsperiod ger programföretagen stabilitet och självständighet. Uppdragets omfattning och inriktning, organisation och de ekonomiska förhållandena ska alltså inte förändras under tillståndsperioden, om inte mycket speciella skäl motiverar detta (prop. 2005/06:112 s. 21, bet. 2005/06:KrU28, rskr. 2005/06:323).

Regleringen av public service-verksamheten har tidigare inte framstått som helt ändamålsenlig. Programföretagen uppger dock att de tillämpar de regler som gäller för verksamheten i marknätet också för verksamheten på internet. De praktiska konsekvenserna av att innehållsvillkor inte kan ställas för verksamhet genom tråd har därför ansetts som begränsade (jfr prop. 2012/13:164 s. 20).

Inför beslut om de nu gällande sändningstillstånden och medelsvillkoren togs frågan upp om innehållsvillkor för public service sändningar och tillhandahållanden på internet ska ställas upp

från 2023 om grundlagsändringar genomförs som medger detta. Det angavs att den verksamhet som programföretagen bedriver genom tråd då borde omfattas av samma innehållsvillkor som sändningarna i marknätet (prop. 2018/19:136 s. 19 och s. 22, bet. 2019/20:KrU2, rskr. 2019/20:20).

Möjligheten att villkor skulle kunna gälla även för sändningar och tillhandahållanden genom tråd och därmed påverka förutsättningarna för verksamheten har alltså ingått i beredningen inför nuvarande tillståndsperiod. En sådan förändring skulle dock kunna påverka förutsättningarna för SR:s, SVT:s och UR:s verksamhet, även om de villkor som kan vara aktuella redan ställs i programföretagens sändnings-tillstånd.

Genom det breddade uppdraget, möjligheten att tillgodoräkna sig innehåll på internet och den ökande konsumtionen av innehåll via tråd blir bristerna i regleringen tydligare. Det gäller inte minst allmänhetens möjlighet att anmäla program som sänts eller tillhandahållits genom tråd. Det är också viktigt för public service-företagens legitimitet att, i möjligaste mån, samma villkor gäller för all programverksamhet oavsett på vilken plattform den bedrivs.

Mot detta kan ställas public service-företagens behov av tydlighet och förutsägbarhet för verksamheten under en tillståndsperiod. Uppdraget och de ekonomiska förutsättningarna är fastställda genom beslutet av riksdag och regering. Ändringar som, utan att ramarna för public service-uppdraget i sig ändras, kan påverka förutsättningarna för företagets verksamhet liksom redovisning och uppföljning av verksamheten bör därför göras med stor försiktighet under en tillståndsperiod.

Med hänsyn främst till vikten av att förtroendet för public service upprätthålls och att verksamheten uppfyller allmänhetens förväntningar och krav anser utredningen dock att det är lämpligt att villkor om innehåll kan ställas upp för sändningar och tillhandahållanden genom tråd redan under den pågående tillståndsperioden.

Utgångspunkter för bedömningen av vilka innehållsvillkor som bör kunna ställas upp

Utredningen vill inledningsvis poängtera att alla villkor som ställs upp i sändningstillstånden är viktiga utifrån olika bevekelsegrunder. Villkoren har utvecklats och justerats över tid. Inför varje ny tillståndsperiod görs noggranna överväganden av om ett villkor ska ställas upp

och hur det i så fall ska utformas. Tillsammans bildar sändningstillstånd och medelsvillkor ett uppdrag i allmänhetens tjänst. Även om vissa villkor har ansetts som särskilt viktiga och grundläggande för verksamheten bidrar alla villkor till verksamhetens relevans och legitimitet.

En fördel om samtliga innehållsvillkor även ställs upp för sändningar och tillhandahållanden genom tråd är att samma villkor skulle gälla för hela programverksamheten, något som också angetts som ett långsiktigt mål.

Innehållsvillkoren är dock av olika karaktär och utformning. Det finns också skillnader i hur villkoren redovisas och följs upp.

SVT har bland annat framhållit att det är viktigt när en reglering införs att det sker utifrån principer som är hållbara över tid och inte genom tillfälliga lösningar som kan ändras igen vid ingången av nästa tillståndsperiod (Komm2021/00308-53).

På kort sikt, under den återstående delen av tillståndsperioden, kan konstateras att vissa innehållsvillkor i sin nuvarande utformning inte lämpar sig att ställa upp för sändningar och tillhandahållanden genom tråd. Det är därför enligt utredningen inte möjligt att samtliga innehållsvillkor som gäller i marknätet kan ställas upp för sändningar och tillhandahållanden genom tråd redan under pågående tillståndsperiod. I stället får varje villkor bedömas för sig. Vid en sådan bedömning finns olika utgångspunkter som är av betydelse.

Vid bedömningen av vilka villkor som är lämpliga att ställa upp måste en bedömning göras av vilken betydelse villkoret har för allmänhetens förtroende och därmed verksamhetens legitimitet, hur villkoret är utformat men även hur ett villkor skulle påverka verksamheten samt dess redovisning och uppföljning.

Allmänhetens förtroende för verksamheten

För att programföretagen ska kunna uppfylla sina uppdrag i allmänhetens tjänst behöver allmänheten ha ett högt förtroende för verksamheten (jfr prop. 2018/19:136 s. 15 f).

Som SOM-institutets undersökningar visar har allmänheten i dag ett högt förtroende för public service (SOM-institutet 2021).

Allmänhetens förtroende bygger på flera faktorer. En faktor som kan bidra till allmänhetens förtroende är att hela public service-företagens verksamhet omfattas av samma villkor. Att gransknings-

nämnden inte kan pröva om innehållet i program som sänds eller tillhandahålls enbart genom tråd följer villkor, exempelvis om opartiskhet och saklighet, skulle kunna påverka allmänhetens förtroende för public service. Detta kan få ökad betydelse ju fler som tar del av public service endast via internet.

Riksrevisionen har också konstaterat att det finns förväntningar på granskningsnämnden som går långt utöver de uppdrag som nämnden faktiskt har. Sådana förväntningar behöver inte i sig påverka förtroendet, så länge en förklaring kan ges till varför något inte prövas eller vilka uppgifter nämnden har (Riksrevisionen 2020 s. 32).

Det finns bestämmelser i radio- och tv-lagen som omfattar sändningar och tillhandahållanden genom tråd och som övervakas genom granskning i efterhand av granskningsnämnden. Det kan vara svårt att förklara varför vissa innehållsrelaterade villkor som ställs upp i sändningstillstånd och som anges som grundläggande för public service inte är möjliga att tillämpa vid sändningar och tillhandahållanden genom tråd när andra bestämmelser som framgår direkt av radio- och tv-lagen kan tillämpas. Detta är i och för sig en följd av regleringens utformning men kan få en större aktualitet genom att public service-företagens verksamhet på internet ökar.

Villkorets utformning

De innehållsrelaterade villkor som ställs i public service-företagens tillstånd har olika karaktär. Vissa, som att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt eller att hänsyn ska tas till mediets särskilda genomslagskraft, aktualiseras i förhållande till innehållet i enskilda program. Andra villkor, som att tillståndshavaren ska sända ett mångsidigt programutbud, får bedömas utifrån programverksamheten i stort. Villkor kan också beskrivas som kvantitativa, exempelvis att programföretaget ska erbjuda ett varierat utbud av program för och med barn och unga. Villkor kan även vara utformade så att de riktar sig mot sändningar i den meningen att tidpunkten för sändning och möjlig publik ska beaktas, exempelvis villkor om att ta hänsyn till mediets särskilda genomslagskraft. Utan anpassningar kan sådana villkor vara svåra att överföra till tillhandahållanden där andra förutsättningar gäller.

Hur villkoren utformas får också betydelse för redovisning och uppföljning.

Vid bedömningen av vilka innehållsvillkor som är lämpliga att ställa upp under återstoden av tillståndsperioden behöver hänsyn därför tas till hur villkoret är utformat.

Verksamheten

Uppdragets utformning och de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten läggs fast för hela tillståndsperioden. Om villkor ska gälla även för verksamhet som tidigare inte omfattats av de i dag gällande innehållsvillkoren kan det, beroende på villkorets utformning, i en del fall medföra en risk för att programföretagens verksamhet påverkas på ett sätt som gör att det inte är lämpligt att ställa upp villkoret under den pågående tillståndsperioden.

Redovisning

Det är inte lämpligt att ställa upp villkor som inte kan redovisas och följas upp på ett adekvat sätt. Om ett villkor ska gälla även för sändningar och tillhandahållanden genom tråd bör public service-företagen redovisa hur villkoren har uppfyllts. Införs innehållsvillkor för sändningar och tillhandahållanden genom tråd under tillståndsperioden bör dessa alltså även kunna redovisas och följas upp. Som nämnts avser vissa villkor hur programverksamheten ska bedrivas och aktualiseras i förhållande till innehållet i enskilda program, andra avser programverksamheten i stort. Redovisningen av hur de olika villkoren uppfyllts skiljer sig åt.

Nuvarande system inbegriper möjligheten till ett visst tillgodoräkande av programverksamhet som bedrivs på företagens egna plattformar. De nuvarande innehållsvillkoren och redovisningskraven är dock främst utformade att gälla för tillståndspliktiga sändningar. Ett exempel är att redovisningen enligt medelsvillkoren ska uttrycka olika programkategoriers andel av den totala sändningstiden och när olika programtyper sänds. Public service-företagens arbetsformer för redovisningen av hur villkoren har uppfyllts har tagits fram utifrån denna förutsättning. Även granskningsnämnden har utformat sin

granskning av redovisningarna utifrån att villkoren gäller för sändningar i marknätet.

Om ett motsvarande redovisningskrav skulle gälla även för villkor för sändningar och tillhandahållanden genom tråd skulle det för flera villkor i hög grad påverka utformningen och omfattningen av redovisningen, bland annat behöver principer tas fram för hur ett program som sänds både i marknätet, via tråd och hålls tillgängligt på en play-tjänst ska redovisas. Ett krav på att redovisa hur den typen av villkor uppfyllts skulle få återverkningar på public service-företagens redovisningar och för granskningsnämndens prövning av om villkoren uppfyllts.

Kraven på redovisning kan alltså ha en hög detaljeringsgrad, särskilt för de villkor som kan ses som kvantitativa. Vid bedömningen av vilka av de programrelaterade villkoren som kan vara lämpliga att gälla även för public service verksamhet på internet under den återstående delen av tillståndsperioden behöver därför hänsyn tas till hur villkoret kan påverka redovisningen och de riktlinjer för hur redovisning ska göras som ställs upp i medelsvillkoren. Krav som medför genomgripande förändringar i redovisningens utformning och omfattning bör enligt utredningens mening ske med försiktighet under tillståndsperioden.

Villkor som är lämpliga att ställa upp

De villkor som bör kunna ställas upp är enligt utredningen villkor som över tid har betraktats som grundläggande för allmänhetens förtroende för en verksamhet som finansieras med allmänna medel. Villkoren bör också vara utformade så att de kan tillämpas på sändningar och tillhandahållanden genom tråd och vara aktuella att ställa upp även i ett längre perspektiv, dvs. från och med 2026, i sin nuvarande utformning.

Ett villkor som skulle innebära förändringar i public service-företagens verksamhet kan inte anses som lämpligt att ställa upp.

Villkor där bedömningen av om villkoret uppfyllts görs i granskningsnämndens public service-bedömning, dvs. inte genom granskning av enskilda program, bör som regel inte heller anses som lämpliga att ställa upp under pågående tillståndsperiod om detta skulle medföra att omfattningen och formen för redovisning och bedöm-

ning behöver ändras mer än marginellt. Det finns också ett behov av förutsägbarhet i vad som ska redovisas. Public service-företagen tar fram principer för sin redovisning utifrån de villkor som ställs i tillstånd och medelsvillkor. Det kan inte anses som lämpligt att public service-företagen under en pågående tillståndsperiod ska behöva ändra dessa principer och omfattningen av redovisningen, något som även skulle kräva ekonomiska resurser. En sådan ändring skulle också påverka granskningsnämndens arbete med att bedöma om public service-uppdraget har uppfyllts. De villkor som ska kunna ställas upp bör i första hand därför rikta sig mot program snarare än programverksamheten i stort.

Opartiskhet och saklighet

Att sändningar i allmänhetens tjänst ska präglas av opartiskhet och saklighet har vid upprepade tillfällen ansetts som grundläggande för verksamheten och allmänhetens förtroende för innehållet. Villkoret får betydelse främst för innehållet i enskilda program och granskningsnämnden övervakar genom granskning i efterhand om villkoret har överträtts. En stor andel av de program som anmäls till granskningsnämnden gäller frågan om programmet uppfyllt villkor om opartiskhet och saklighet. Även sändningar och tillhandahållanden på internet anmäls. Sådana anmälningar kan i dag inte prövas av granskningsnämnden.

Att villkor om saklighet och opartiskhet ställs även för sändningar och tillhandahållanden genom tråd kan inte antas påverka public service-verksamheten i någon högre grad. Det skulle inte heller nämnvärt påverka redovisning eller uppföljning av om villkoret uppfyllts. Utredningen anser att det är grundläggande för public service förtroende och legitimitet att krav ställs på att SR, SVT och UR ska utöva sin sändningsrätt opartiskt och sakligt där verksamheten finansieras med allmänna medel. Detta gäller även verksamhet på internet. Villkor om att sändningar och tillhandahållanden genom tråd ska präglas av opartiskhet och saklighet bör därför kunna ställas upp under den pågående tillståndsperioden.

Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Villkoren om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning är utformade utifrån ambitionsnivån att möjligheterna att tillgodogöra sig utbudet ska höjas, tillgängligheten till program för barn och unga ska prioriteras och program ska produceras för särskilda målgrupper. Det är angeläget, och en fråga om verksamhetens legitimitet, att alla kan ta del av public service som finansieras av allmänheten. Om villkoren skulle gälla även för sändningar och tillhandahållanden genom tråd skulle dock förutsättningarna och formerna för redovisningen av hur uppdraget uppfyllts kunna påverkas. Det kan enligt utredningen antas att företagets verksamhet skulle påverkas mer än marginellt. Med hänsyn till villkorens utformning anser utredningen att det inte är lämpligt att villkoren kan ställas upp även för sändningar och tillhandahållanden genom tråd för den återstående delen av tillståndsperioden. Vid den bedömningen har utredningen även beaktat att det finns en möjlighet att ställa upp krav på tillgänglighet, för personer med funktionsnedsättning oavsett distributionsätt enligt 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen.

Mediets särskilda genomslagskraft

SR, SVT och UR ska enligt tillstånden ta hänsyn till mediets särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen.

Granskningsnämnden övervakar genom granskning i efterhand om villkoret följs. Redovisningen av hur villkoret uppfyllts skulle inte i nämnvärd omfattning påverkas om det skulle gälla för sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

Villkoret riktar sig dock mot sändningar där tidpunkten för sändningen har betydelse. Mycket av det innehåll som finns på internet konsumeras på begäran där programföretagen som regel inte har kontroll över när någon lyssnar eller tittar på ett visst program. Villkoret träffar också fler typer av framställningar jämfört med bestämmelserna i 5 kap. 2 och 3 §§ radio- och tv-lagen som är avsedda att skydda barn från ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller pornografiska bilder. Dessa lagbestämmelser gäller både för sändningar och tillhandahållanden oavsett distributionsform. Utredningen konstaterar att programföretagen redan i dag vidtar åtgärder för

att uppmärksamma tittare och lyssnare på innehåll som kan uppfattas som upprörande eller skrämmande vid sändningar och tillhandahållanden genom tråd. Skulle villkoret om mediets genomslagskraft i sin nuvarande form och tillämpning gälla tillhandahållanden på internet skulle det dock kunna innebära att programföretagen blir tvungna att vidta omfattande åtgärder för att vissa program bara kan ses efter en viss tidpunkt, alternativt att en stor del av innehållet läggs bakom någon form av barnspärr.

Ett sådant villkor skulle därför enligt utredningen kunna påverka förutsättningarna för verksamheten på ett sätt att det inte är lämpligt att ställa upp för sändningar och tillhandahållanden genom tråd under den återstående delen av tillståndsperioden.

Respekt för den enskildes privatliv

Villkoret att den enskildes privatliv ska respekteras i sändningsverksamheten har sedan den 1 januari 2021 upphört att gälla. En prövning görs i stället inom ramen för det medieetiska självregleringssystemet. Det finns därför ingen anledning att kunna ställa upp villkoret för sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

Ett mångsidigt programutbud

Villkoret att sända ett mångsidigt programutbud riktas mot hela programverksamheten och aktualiseras inte i förhållande till enskilda program.

Villkoren i programföretagens sändningstillstånd ska i huvudsak uppfyllas i marknätet. SR, SVT och UR får dock till viss del tillgodoräkna sig programverksamhet som bedrivs på företagets egna plattformar på fritt tillgängliga och öppna delar av internet. Det innehåll som sänds eller tillhandahålls genom exempelvis SR:s, SVT:s och UR:s webbplatser är i hög grad en spegling av de program som sänts i marknätet. Även om andelen exklusivt innehåll ökar över tid är det inte sannolikt att programverksamheten på internet under den återstående delen av tillståndsperioden får en sådan omfattning eller inriktning att allmänhetens förtroende för programföretagens verksamhet skulle påverkas i nämnvärd grad om villkoret inte gäller även för sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

Redovisning och uppföljning görs genom den årliga public service-redovisningen och granskningsnämndens bedömning av om uppdraget har uppfyllts. De nuvarande kraven på redovisning och uppföljning och hur innehållsvillkoren ska uppfyllas skulle kräva i vissa delar genomgripande förändringar om villkoret skulle ställas upp under den återstående delen av tillståndsperioden. Införandet av ett sådant villkor kan också förväntas påverka programföretagens verksamhet. Det är därför enligt utredningen inte lämpligt att kunna ställa upp villkor om ett mångsidigt programutbud under den återstående delen av tillståndsperioden.

Regionalt sända och producera program

Villkoret att ett programföretag ska regionalt sända och producera program riktas mot programverksamheten i stort. Programföretagen redovisar hur de anser att villkoret uppfyllts i den årliga public service-redovisningen och granskningsnämnden bedömer om villkoret uppfyllts. Villkoret riktar sig mot sändningar i marknätet. Om det skulle gälla även för sändningar och tillhandahållanden genom tråd skulle det kunna få konsekvenser för programproduktionen och för redovisningen av om villkoret uppfyllts. Utredningen anser därför att det inte är lämpligt att villkor om att regionalt sända och producera program kan ställas upp under den återstående delen av tillståndsperioden.

Genmäle

Villkoret om genmäle ger den som har ett befogat anspråk rätt att bemöta ett påstående. Rätten till genmäle anknyter till kravet på opartiskhet och har därför stor betydelse för allmänhetens förtroende för verksamheten. Utredningen anser att möjligheten till genmäle har ett sådant samband med villkoret om opartiskhet att det bör ingå i de villkor som är möjliga att ställa upp under pågående tillståndsperiod. Detta bör inte innebära någon nämnvärd påverkan på verksamheten eller på redovisningen av hur villkoret uppfyllts. Frågan om beriktigande behandlas särskilt nedan i avsnitt 4.5.3.

Meddelanden som är av vikt för allmänheten

Att meddelanden av vikt för allmänheten når ut till en så stor del av allmänheten som möjligt så att denna kan fatta välgrundade beslut är av stor betydelse.

I princip kan de program där meddelandet ingår granskas av granskningsnämnden. Om detta villkor skulle ställas upp för verksamhet på internet skulle det inte innebära någon nämnvärd påverkan på redovisning och uppföljning. Samtidigt som villkoret är av stor betydelse för allmänheten kan det dock inte anses vara av en sådan grundläggande art att allmänhetens förtroende för SR:s och SVT:s programverksamhet påverkas om villkoret inte skulle gälla för sändningar och tillhandahållanden genom tråd under den återstående delen av tillståndsperioden.

En utgångspunkt för de villkor som utredningen anser som lämpliga att ställa upp under den pågående tillståndsperioden är att de i princip ska kunna överföras i nuvarande form även till en framtida mer teknikneutral reglering av public service. Det är inte självklart att villkoret i sin nuvarande lydelse och som i dag gäller sändningar, kan överföras utan justeringar till att gälla även tillhandahållanden. Med hänsyn till detta samt till översynen av systemet för att varna allmänheten i fred och krig anser utredningen att detta villkor inte bör omfattas av utredningens förslag. I stället bör frågan hanteras inför den kommande tillståndsperioden.

Reklam, sponsring och produktplacering

Det har vid flera tillfällen uttalats att förbud mot reklam är en av de grundläggande principer som ska gälla för public service. Även förbudet mot produktplacering och villkoren rörande sponsring har införts mot bakgrund av principen om kommersiellt oberoende och reklamfrihet (prop. 2008/09:195 s. 37 och s. 58 samt prop. 2012/13:164 s. 18, s. 29 och s. 98). Villkoren om reklam, sponsring och produktplacering i public service-företagens sändningstillstånd syftar till att säkerställa ett oberoende från kommersiella intressen där utomstående inte ska kunna påverka sändningarnas innehåll. Detta behov finns också för sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

Förbuden mot reklam och, för tv, produktplacering får anses vara av en så grundläggande art och av en sådan vikt för allmänhetens förtroende att de bör gälla även för sändningar och tillhandahållanden

genom tråd för den återstående delen av tillståndsperioden. Detta bör inte påverka redovisningen av hur villkoren uppfyllts i nämnvärd grad.

Även villkor för sponsring är av grundläggande art och av vikt för allmänhetens förtroende för verksamheten. För SVT är villkoret om sponsring delvis av kvantitativ art där ett antal evenemang får sponsras under vissa förutsättningar. Det kan uppkomma svårigheter i att föra över villkoret att även gälla för sändningar och tillhandahållanden som sker genom tråd. Dessa svårigheter är dock av det slag att de bör kunna hanteras i verksamheten. Redovisningen av hur villkoret om sponsring uppfyllts bör inte påverkas i nämnvärd grad.

Det bör alltså vara möjligt att kunna ställa upp ett förbud mot och villkor för att sända reklam eller andra annonser, sponsrade program och produktplacering även för sändningar och tillhandahållanden genom tråd under pågående tillståndsperiod.

Sammanfattande bedömning

Det finns villkor som har grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende för public service och därmed i förlängningen för verksamhetens legitimitet. Det gäller främst villkor som aktualiseras i förhållande till innehållet i enskilda program. Redovisning samt uppföljning av dessa villkor skulle inte i nämnvärd grad påverkas av att de kan ställas upp även för sändningar och tillhandahållanden genom tråd. I fråga om sponsring kan redovisningen – främst för SVT – i någon mån påverkas genom att villkoret är ställt som att ett visst antal sponsrade evenemang är tillåtna, under vissa förutsättningar. Med hänsyn till villkorets principiella betydelse bör dock även detta villkor vara möjligt att ställa upp för sändningar och tillhandahållanden genom tråd för återstoden av tillståndsperioden.

De villkor som bedöms som lämpliga att kunna ställa upp för sändningar och tillhandahållanden genom tråd för återstoden av tillståndsperioden är villkor om opartiskhet och saklighet, genmäle samt förbud mot och villkor för att sända reklam eller andra annonser, sponsrade program och produktplacering. Villkoren kan tillämpas på sändningar och tillhandahållanden genom tråd i sin nuvarande utformning. De bör också vara aktuella att ställa upp även i ett längre perspektiv, dvs. från och med 2026 utan att behöva ändras. Som framgår av avsnitt 4.5.1 gäller möjligheten att ställa upp villkor under förutsättning att vill-

koren ställs upp i ett gällande tillstånd att sända ljudradio eller tv där verksamheten finansieras med en public service-avgift.

Förslaget motsvarar de villkor som i dag gäller för sökbar text-tv.

En lagreglering får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och får aldrig sträcka sig så långt att regleringen utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (jfr 3 kap. 5 § YGL och 2 kap. 21 och 23 §§ regeringsformen). Förslaget utgår från att ett urval av de villkor som i dag gäller för marksändningar kan anses som grundläggande för allmänhetens förtroende för public service, dess uppdrag och verksamhet. Dessa villkor bör därför gälla även för sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv genom tråd. Det kan inte anses gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett regleringen och sträcker sig inte heller så långt att den kan anses utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Utredningen gör därför bedömningen att förslaget är förenligt med både yttrandefrihetsgrundlagen och regeringsformen.

4.5.3 Beriktigande

Förslag: Radio- och tv-lagen bör ändras på så sätt att krav på beriktigande gäller även för uppgifter som förekommit i ett tv-program i en sändning eller ett tillhandahållande genom tråd som inte är reklam och där verksamheten finansieras med public service-avgift.

Regeringen får besluta att villkor om beriktigande ska gälla för sändningar av ljudradioprogram och tillhandahållanden av beställradio genom tråd där verksamheten finansieras med public service-avgift.

En reglering av public service-innehåll på internet bör enligt utredningens direktiv även innehålla bestämmelser om beriktigande.

Att uppgifter som förekommit i program ska beriktigas när det är befogat har främst betydelse för uppfyllelsen av villkoret om saklighet. Ett krav på beriktigande för sändningar genom tråd har också diskuterats tidigare. Med hänsyn till etableringsfriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen bedömdes då att något sådant krav inte kunde ställas upp för tv-sändningar genom tråd. En ändring av grundlagen bedömdes inte som befogat (prop. 1996/95:160 s. 101).

Den ändring som nu föreslås i propositionen Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (prop. 2021/22:59) innebär att ett krav på beriktigande av uppgifter i ett program kan ställas upp för sändningar och tillhandahållanden genom tråd för public service.

Utredningen föreslår i avsnitt 4.5.2 att villkor om bland annat saklighet och rätt till genmäle ska kunna ställas även för sändningar och tillhandahållanden genom tråd. Med hänsyn till att beriktigande har ett mycket nära samband med just genmäle och kravet på saklighet finns enligt utredningen skäl att ett krav på beriktigande bör kunna ställas för public service verksamhet genom tråd.

Av historiska skäl gäller i dag olika regleringsformer för beriktigande för public service beroende på om det rör sig om sändningar av ljudradio- eller tv-program. Detta blir särskilt tydligt för UR som sänder både ljudradio och tv.

Att uppgifter som förekommit i ett program i tv-sändning eller i sökbar text-tv som sänts på annat sätt än genom tråd ska beriktigas när det är befogat följer direkt av radio- och tv-lagen (5 kap. 4 §). För sändningar av ljudradio från public service får ett krav på beriktigande ställas upp i tillståndsvillkor (11 kap. 3 § andra stycket 10). Ett sådant villkor för ljudradio ska godtas av SR och UR och gäller enbart för sändningar i marknätet. För tv-sändningar från SVT och UR är frågan om godtagande inte relevant eftersom kravet anges i lag.

Utredningen anser att regelverket för public service-verksamheten i så stor omfattning som möjligt bör vara enhetligt. För beriktigande uppkommer dock svårigheter för en sådan lösning genom att kravet på beriktigande regleras på olika sätt.

För tv-sändningar regleras beriktigande redan i dag genom lag. Införs en särskild bestämmelse för tv-program från public service innebär det i viss mån ett avsteg från lagens grundläggande systematik. Sådana avsteg har dock redan gjorts (jfr 14 kap. 8 § och 15 kap. 11 §).

För ljudradio är situationen en annan. Krav på beriktigande ställs i dag som ett villkor i sändningstillstånd. Skulle ett krav på beriktigande för sändningar och tillhandahållanden genom tråd av ljudradio regleras i lag skulle kravet på beriktigande följa av både av lag och villkor i sändningstillstånd. Detta är enligt utredningen inte lämpligt. Utredningen gör därför bedömningen att en bestämmelse i lag om beriktigande i ljudradioprogram inte bör införas för public service under den pågående tillståndspanoroden. I stället bör det vara möjligt att på samma sätt och under samma förutsättningar som för villkor

om exempelvis opartiskhet och saklighet kunna ställa upp villkoret genom beslut av regeringen.

Utredningen anser dock att ett krav på beriktigande i framtiden med fördel kan ställas på samma sätt för ljudradio och tv. Inför den tillståndsperiod som inleds 2026 bör därför frågan om inte ljudradioprogram från public service ska regleras på motsvarande sätt som tv-program, dvs. genom en bestämmelse i lag, ses över.

Utredningen föreslår alltså att radio- och tv-lagen ändras på så sätt att uppgifter som förekommit i ett tv-program i sändning eller tillhandahållande genom tråd som inte är reklam och där verksamheten finansieras med public service-avgift ska beriktigas när det är befogat. För ljudradio bör ett villkor om att uppgifter ska beriktigas när det är befogat ingå i de villkor kan ställas upp under den pågående tillståndsperioden.

4.5.4 Granskningsnämndens uppdrag

Bedömning: Någon ändring i granskningsnämnden för radio och tv:s uppdrag krävs inte för att nämnden i efterhand ska kunna granska om public service-innehåll på internet uppfyller de programrelaterade villkor som ställts upp enligt bestämmelser i radio- och tv-lagen.

Förslag: Förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv ändras på så sätt att en anmälan till granskningsnämnden för radio och tv som avser ett program som tillhandahållits i beställradio eller beställ-tv och där villkor gäller enligt beslut av regeringen ska göras inom tre månader från att tillhandahållandet inletts.

Granskningsnämnden har i uppdrag att genom granskning i efterhand övervaka om program som har sänts i tv, sökbar text-tv eller ljudradio eller som har tillhandahållits i beställradio som finansieras med public service-avgift eller beställ-tv står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna (16 kap. 2 § första stycket radio- och tv-lagen).

Genomförs förslaget i propositionen Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (prop. 2021/22:59) kommer yttrandefri-

hetsgrundlagen ge utrymme för granskning av om program som sänts genom tråd följer villkor om innehåll, om sådana villkor har ställts upp i lag. Eftersom grundlagens föreskrifter om program tillämpas vid tillhandahållande av information till allmänheten via databaser som omfattas av den så kallade databasregeln blir det också möjligt att granska tillhandahållanden i form av exempelvis beställ-tv och beställradio.

Utredningen föreslår i avsnitt 4.5.1 att regeringen ska få besluta om villkor, som anges i lag, för sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

Bestämmelsen i 16 kap. 2 § radio- och tv-lagen innebär att nämnden kan granska om program står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen eller de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna. Bestämmelsen är inte begränsad till att gälla andra sändningar och tillhandahållanden än genom tråd. Den är inte heller avgränsad till att avse villkor som ställs i sändningstillstånd. Det är därför möjligt, med bestämmelsens nuvarande utformning, för granskningsnämnden att övervaka att programrelaterade villkor för program som sänds eller tillhandahålls genom tråd följs, så länge sådana villkor ställs med stöd av radio- och tv-lagen.

Utredningen gör därför bedömningen att granskningsnämndens uppdrag inte behöver ändras för att nämnden ska kunna granska public service sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv i enlighet med utredningens förslag. Som framgår nedan kan dock en justering i instruktionen för Myndigheten för press, radio och tv bli aktuell.

Vid ett tillhandahållande ska en anmälan göras inom tre månader från publiceringen

Utredningen har i avsnitt 4.5.1 gjort bedömningen att de villkor som är lämpliga att ställa upp bör gälla för program som sänds eller görs tillgängliga för allmänheten från tidpunkten för regeringens beslut eller den senare tidpunkt som regeringen bestämmer.

En anmälan till granskningsnämnden ska i dag ha kommit in till Myndigheten för press, radio och tv inom tre månader efter att ett program sänts. Kommer anmälan in senare ska nämnden bara granska programmet om det finns särskilda skäl (17 § förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv).

Att en anmälan ska komma in till Myndigheten för press, radio och tv inom tre månader efter att programmet sändes gäller även för de program som sänts genom tråd och som granskningsnämnden redan i dag får granska. För tillhandahållanden där granskningsnämnden kan pröva en anmälan anges inte inom vilken tid denna ska ha kommit in till myndigheten. En sådan anmälan kan exempelvis avse att programmet innehåller våld eller porr (5 kap. 2 § radio- och tv-lagen).

Ett tillhandahållande skiljer sig från en sändning genom att programmet hålls tillgängligt för allmänheten under viss tid och den enskilde individen själv väljer när innehållet ska konsumeras. Det är inte ovanligt att program är tillgängliga betydligt längre än tre månader. Utan en uttalad gräns för inom vilken tid en anmälan ska göras av program som tillhandahållits blir det oklart när en anmälan av ett program senast ska kunna göras. SR och SVT har också framhållit att det behöver införas en sådan tidsgräns för tillhandahållanden på internet (Komm2021/00308-53 och 57).

Ett alternativ är att ta yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om preskription vid yttrandefrihetsbrott och tillämpningslagens bestämmelser om bevarande av sändningar och tillhandahållanden som förebild för en reglering. Det skulle innebära att en anmälan ska göras inom en viss tid från det att ett program inte längre tillhandahålls. Radio- och tv-lagen hänvisar också till tillämpningslagens bestämmelser om skyldighet att bevara program när det gäller myndighetens möjlighet att begära in program för granskning (16 kap. 11 § radio- och tv-lagen). En anmälan mot programmet skulle alltså kunna göras så länge som programmet hålls tillgängligt och för en tid därefter.

Bevarandereglererna i tillämpningslagen är i första hand till för att garantera ett underlag vid fråga om ett eventuellt yttrandefrihetsbrott. Syftet med radio- och tv-lagens hänvisning till tillämpningslagen bestämmelse är att nämnden ska få tillgång till en inspelning vid prövning av om en överträdelse av ett villkor i ett sändningstillstånd eller annat krav som anges i radio- och tv-lagen skett. De olika prövningarna har alltså skilda syften.

Granskningen, och allmänhetens möjlighet att anmäla enskilda program, bidrar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för public service-verksamheten. Det talar i och för sig för generösa bestämmelser om frist för anmälan. Samtidigt gäller anmälningar till granskningsnämnden rörande opartiskhet och saklighet främst nyheter och aktualitetsprogram. Anmälningar sker också som regel i nära anslutning

till att ett program sänts eller publicerats. Det är också en fråga om att granskningsnämnden ska ha möjlighet att granska ett program utifrån det sammanhang som programmet publicerats. Fristen för anmälan bör enligt utredningen avspegla detta förhållande.

Det är alltså inte en lämplig lösning att utforma fristen för anmälan med utgångspunkt i tillämpningslagens bestämmelse om bevarande av exemplar eftersom det, efter att villkoren gällt en tid, skulle innebära att innehåll där en prövning förlorat sin aktualitet skulle omfattas. Genom att i princip alla program som sänts också finns tillgängliga som beställradio eller beställ-tv skulle i så fall fristen för anmälan av sända program i praktiken sättas ur spel.

Ett annat alternativ för avgörande av vad som är en lämplig tidpunkt är den frist som gäller för Medieombudsmannens hantering av anmälningar om publicitetsskada som kan avse sändningar och tillhandahållanden av ljudradio- och tv-program, oavsett distributionssätt. En sådan anmälan ska ha kommit in inom tre månader från dagen för publicering, om inte särskilda skäl föreligger.

För att inte sätta tidsfristen för sändningar ur spel anser utredningen att en anmälan rörande ett tillhandahållande ska ha kommit in till Myndigheten för press, radio och tv inom tre månader från att programmet publicerades.

Som framgår ovan kan redan i dag vissa program som tillhandahållits i beställradio och beställ-tv prövas av granskningsnämnden. En generell tidsfrist för anmälan av tillhandahållanden på tre månader skulle få betydelse även i dessa fall. Det gäller bland annat möjligheten att anmäla program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska bilder enligt 5 kap. 2 § radio- och tv-lagen.

Utredningens uppdrag avser endast granskning av innehållsvillkor för public service-företagens verksamhet. Ett förslag om en tidsfrist för en anmälan bör därför endast avse sådana tillhandahållanden av public service där innehållet omfattas av villkor efter beslut av regeringen. För andra tillhandahållanden bör, liksom för närvarande, inte någon tidsgräns anges.

Utredningen föreslår alltså att en anmälan av ett program som tillhandahålls genom tråd av public service och som avser ett villkor som ställts upp i ett beslut av regeringen bör ha kommit in senast tre månader från att programmet publicerades. Även i dessa fall bör granskningsnämnden ha en möjlighet att ta upp en anmälan till gransk-

ning om särskilda skäl föreligger. Program som sänts eller tillhandahållits genom tråd innan regeringens beslut om att villkor ska gälla, eller den senare tid som regeringen kan besluta, kan dock inte bli föremål för granskningsnämndens prövning då villkoren inte bör gälla retroaktivt.

Ändringar i och återpublicering av innehåll

Vid en anmälan eller ett eget initiativ behöver granskningsnämnden kunna fastställa vilket innehåll som ska prövas.

Om ett program som har sänts ändras och sedan sänds på nytt är det naturligt att utifrån den tidpunkt för sändningen som anges i anmälan avgöra vilket innehåll som ska prövas.

Vid tillhandahållanden kan frågan om vilket innehåll som anmäls och vad som ska granskas bli mer komplicerad jämfört med sändningar. Ändringar kan göras i innehållet i ett program där en ny version publiceras. Flera versioner av programmet kan vara publicerade på olika platser i en tjänst. Ett program kan, utan att innehållet i programmet ändras, återpubliceras av tekniska skäl. En ändring av innehållet kan också ha större eller mindre betydelse för hur programmet uppfattas.

Det kan dock antas att ändringar i program för närvarande främst görs i tillhandahållanden som inte omfattas av utredningens förslag, dvs. program som inte publiceras inom ramen för en beställtjänst och som därför inte omfattas av radio- och tv-lagen. Att program uppdateras kontinuerligt sker redan i dag och nämnden har en rutin för sådana ärenden. Det kan röra sig om att inslag eller program som rör samma fråga sänds i flera versioner under en dag eller under en längre period. Ett program som tillhandahålls i beställradio eller beställ-tv och där förändringar gjorts under en period bör därför kunna hanteras av nämnden (jfr granskningsnämnden 2020a).

Ett ljudradio- eller tv-program kan också, utan att det formellt kan betraktas som en ny publicering, utifrån händelser i omvärlden läggas i ett nytt och annorlunda sammanhang än den ursprungliga publiceringen. Det kan göra att programmet uppfattas på ett annorlunda sätt än när det först publicerades. När det gäller program som tillhandahålls i ett nytt sammanhang utan att innehållet i programmet ändrats kan konstateras att det nya sammanhanget ofta framgår av text. Textpubliceringar, som inte är sökbar text-tv eller text som

ingår i ett ljudradio- eller tv-program, omfattas inte av utredningens förslag. Enbart ny textinformation i anslutning till ett ljudradio- eller tv-program i beställradio eller beställ-tv bör därför inte medföra att en ny publicering anses ha gjorts. Inte heller återpubliceringar av tekniska skäl bör anses som en ny publicering.

Ändras innehållet i ett program som sedan tillhandahålls i en ny version bör detta i sammanhanget och i likhet med ett program som sänds i ny version räknas som ett nytt tillhandahållande. Vid sådant fall bör en ny frist för anmälan inledas från tidpunkten för den nya publiceringen.

Den som sänder program till allmänheten, tillhandahåller beställradio som finansieras med public service-avgift eller beställ-tv ska ombesörja att varje program som sänds eller tillhandahålls spelas in (5 kap. 3 § tillämpningslagen). Det finns alltså en skyldighet för programföretagen att dokumentera program som sänts eller tillhandahållits. Detta inkluderar ändringar. Utredningen noterar att programföretagen vid tillhandahållanden regelmässigt informerar om när ett program har publicerats och när det har ändrats.

4.5.5 Sanktioner vid överträdelser av innehållsvillkor för verksamhet på internet

Förslag: Vid överträdelser av innehållsvillkor för verksamhet på internet bör granskningsnämnden för radio och tv kunna besluta om sanktioner i form av offentliggörande och särskild avgift.

Villkor som föreskriver att en leverantör av medietjänster ska uppfylla vissa krav bör också vara förenat med effektiva sanktioner, om villkoren inte följs.

För villkor som ställs i ett sändningstillstånd anger radio- och tv-lagen de sanktioner som kan bli aktuella om villkoren överträds. Granskningsnämnden kan exempelvis besluta om offentliggörande enligt 17 kap. 10 § radio- och tv-lagen vid en överträdelse av villkor om opartiskhet och saklighet samt genmäle. För villkor om annonser, sponsrade program och produktplacering som beslutats med stöd av 4 kap. 10 § radio- och tv-lagen får nämnden ansöka hos Förvaltningsrätten i Stockholm om att tillståndshavaren ska åläggas att betala en särskild avgift (17 kap. 5 § 1).

Vid en prövning av om särskild avgift ska påföras ska rätten särskilt beakta överträdelsens art, varaktighet och omfattning. När avgiftens storlek fastställs ska rätten också särskilt beakta de omständigheter som legat till grund för prövning av frågan om avgift ska påföras (17 kap. 5 § andra stycket och 6 § andra stycket 1 radio- och tv-lagen). Till skillnad från sändningar kan ett program tillhandahållas under en längre tid och därigenom få en större spridning. Det är en omständighet som kan få betydelse vid bedömningen av den särskilda avgiftens storlek.

Möjligheterna att besluta om offentliggörande och att ålägga programföretaget att erlägga en särskild avgift som finns vid överträdelser av villkor som ställs upp i sändningstillstånd bör också gälla vid överträdelser av motsvarande villkor för sändningar och tillhandahållanden genom tråd som ställts upp i beslut av regeringen.

Bestämmelsen i 17 kap. 10 § radio- och tv-lagen bör därför ändras till att omfatta villkor som beslutats med stöd av de föreslagna bestämmelserna om villkor för sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv och tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv genom tråd. Även bestämmelsen i 17 kap. 5 § radio- och tv-lagen bör ändras till att även omfatta villkor om annonser, sponsrade program och produktplacering som beslutas med stöd av de föreslagna bestämmelserna.

Ett sändningstillstånd kan återkallas under vissa förutsättningar. För sändningar och tillhandahållande genom tråd krävs inget sändningstillstånd. Något tillstånd att återkalla vid exempelvis en väsentlig överträdelse av villkor om opartiskhet och saklighet enligt 18 kap. 2 § 2 radio- och tv-lagen finns därför inte. Det vore också främmande att återkalla ett sändningstillstånd på grund av överträdelse av innehållsvillkor när den aktuella distributionsformen inte kräver tillstånd.

4.5.6 Uppföljning av innehåll på internet under innevarande tillståndsperiod

Bedömning: De villkor som föreslås gälla även för sändningar och tillhandahållanden på internet bör omfattas av granskningsnämndens årliga uppföljning av public service-uppdraget under innevarande tillståndsperiod.

Det är viktigt för public service legitimitet och allmänhetens förtroende att verksamhet som finansieras med allmänna medel kan följas upp på ett ändamålsenligt sätt. Public service-företagen ska enligt sina medelsvillkor varje år redovisa hur företagen har uppfyllt sina uppdrag utifrån villkoren i sändningstillstånden, medelsvillkoren och andra beslut som meddelats av regeringen enligt radio- och tv-lagen. Granskningsnämnden gör utifrån redovisningarna en bedömning om uppdragen uppfyllts.

Utredningen föreslår i avsnitt 4.5.1 och 4.5.2 att regeringen ska få fatta beslut om att villkor om opartiskhet och saklighet, genmäle, förbud mot och villkor för reklam, sponsring och produktplacering ska gälla för public service sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv på internet. I avsnitt 4.5.3 föreslås att även villkor om beriktigande ska få ställas upp för sändningar och tillhandahållanden av ljudradio. Utredningen har också konstaterat att frågan om villkoren för opartiskhet och saklighet samt genmäle och beriktigande främst följs upp genom granskningsnämndens prövning av om innehållet i enskilda program uppfyller villkoren och genom att programföretagen i sina redovisningar redogör för nämndens ställningstaganden.

Medelsvillkorens krav på redovisning innebär att public service-företagen ska följa upp och redovisa hur uppdraget i allmänhetens tjänst har fullgjorts enligt villkor i sändningstillstånd, medelsvillkor och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av radio- och tv-lagen. När sändningstillstånd och medelsvillkor beslutades kunde inte villkor ställas på sändningar och tillhandahållanden via internet. Att beslut om villkor fattats innan eller i samband med tillstånd och medelsvillkor är dock enligt utredningen inte en förutsättning för att kunna uppställa krav på redovisning. Skyldighet att redovisa enligt medelsvillkoren bör därför omfatta även eventuella nya krav som ställs med stöd av radio- och tv-lagen. Ställs villkor upp kommer dessa enligt utredningens förslag att gälla från tidpunkten för regeringens beslut, eller den senare tidpunkt som regeringen beslutar.

Omfattningen av granskningsnämndens årliga uppföljning kan inte vara vidare än de villkor som faktiskt gäller. Kravet på redovisning och granskningsnämndens uppföljning gäller alltså inte för tid före regeringens beslut. Nämnden får därför inte bedöma om villkor om exempelvis mångfald i programutbudet uppfylls om något sådant villkor

inte gäller – om det inte rör sig om sådan verksamhet på internet som SR, SVT eller UR får och vill tillgodoräkna sig enligt medelsvillkoren.

Införs en lagstiftning som ger möjlighet att ställa villkor utöver de som utredningen föreslår bör även dessa ingå i den redovisning som ska lämnas varje år. Som utredningen har betonat kan ytterligare villkor innebära att de principer och metoder som tagits fram för redovisningen av programföretagen inte längre är tillämpliga.

4.6 En övergång till ett mer teknikneutralt public service-uppdrag

Public service-uppdraget formuleras i dag genom tillstånd att sända i marknätet som förenas med villkor, genom medelsvillkor samt genom andra beslut av regeringen som meddelas med stöd av radio- och tv-lagen.

Det svenska medielandskapet har genomgått en snabb förvandling där traditionella sändningar av radio och tv har minskat i betydelse. Konsumtionen av ljud och bild sker i allt högre utsträckning på begäran och genom tråd. Den nuvarande regleringen av public service har i olika sammanhang bedömts som inte helt ändamålsenlig eftersom verksamheten genom tråd, som internet, inte kan regleras på motsvarande sätt som i marknätet. Regeringen har också uttalat att villkoren för public service-uppdraget så långt det är möjligt bör regleras samlat på längre sikt (prop. 2012/13:164 s. 17 f.).

Ett uppdrag att sända och tillhandahålla ljudradio och tv i allmänhetens tjänst där en del, sändningarna i marknätet, kräver tillstånd kan inte bli helt teknikneutralt. Många tittar och lyssnar fortfarande på sändningar via marknätet. För marknätet har lagstiftaren också utifrån bland annat säkerhets- och beredskapsaspekter valt att ställa upp villkor i public service-företagens sändningstillstånd som förutsätter att tillståndshavaren har möjlighet att ställa krav på distributionen av sändningarna. Det gäller bland annat villkor om en hög säkerhet för distributionen där eventuella sändningsavbrott blir så korta som möjligt. Sådana villkor kan svårtligen ställas på sändningar och tillhandahållanden genom tråd, som internet, eftersom det saknas leverantörer som kan ta ansvar för hela distributionskedjan. Det kan därför finnas skäl att även med en i vissa delar mer teknikneutral reglering fortsätta att ställa krav på att sändningar i marknätet upp-

rätthålls. Däremot kan andra förutsättningar än de som är specifika för marknätet hanteras på ett mer samlat sätt.

4.6.1 Regleringen av public service

Radio- och tv i allmänhetens tjänst har reglerats på olika sätt.

Enligt radiolagen (1966:75) krävdes tillstånd från regeringen för att sända ljudradio och tv (5 §). Att ett programföretag med tillstånd skulle utöva sin rätt att sända opartiskt och sakligt angavs i lagen. Rätten skulle i övrigt utövas efter riktlinjer som fastställdes i avtal mellan regeringen och programföretaget (6 §). Överenskommelsen mellan staten och det företag som hade tillstånd skulle ge uttryck för nödvändigheten i att det företag som då hade ensamrätt att sända rundradio intog en oavhängig hållning till olika åsiktsyttringar och smakriktningar bland annat genom kravet på saklighet och opartiskhet (jfr prop. 1966:149 s. 29).

När 1996 års radio- och TV-lag (1996:844) infördes hade systemet med ett avtal kritiserats i olika sammanhang. Även om regeringen i förarbetena gjorde bedömningen att den gällande ordningen med avtal fick anses som uttryckligen godtagen i yttrandefrihetsgrundlagen ansågs att konstruktionen med avtal rimmade dåligt med de gällande konstitutionella reglerna. Avtalsformen framstod inte heller som ett instrument för överenskommelse mellan likvärdiga parter i ett läge när det allmänna ensamt tillhandahåller de ekonomiska resurserna för programverksamheten. I stället uttryckte avtalet i realiteten det allmännas direktiv för verksamheten (jfr prop. 1990/91:64 s. 116, prop. 1990/91:149 s. 324 f.).

I 1996 års radio- och TV-lag ersattes avtalskonstruktionen med tillstånd för sändningar i marknätet som kunde innehålla villkor. Inledningsvis skulle en tillståndshavare godta samtliga villkor. Avsikten var att en avtalsliknande situation skulle upprätthållas. Sedan 2008 gäller dock att enbart programrelaterade villkor behöver godtas (jfr prop. 2007/08:8 s. 53).

Det har förekommit diskussioner om att vissa innehållsvillkor som kommit att bli allmänt tillämpliga vid tillståndsgivningen i stället borde föreskrivas direkt i lag (jfr SOU 2006:51 s. 129 f.).

AV-utredningen, som behandlade frågan utifrån ett generellt perspektiv, gjorde i betänkandet En ny radio- och TV-lag (SOU 2008:116) bedömningen att regler som har till syfte att tjäna angelägna intressen

bör kunna upprätthållas oberoende av om formen för sändningen kräver tillstånd. Yttrandefrihetsgrundlagen hindrade dock en sådan ordning. AV-utredningen föreslog inte heller att några av de krav som kunde föreskrivas som tillståndsvillkor skulle omvandlas till föreskrifter i lag. I stället önskade utredningen underlätta en utveckling mot självreglering. Om en sådan utveckling inte kom till stånd ansåg utredningen att man på nytt bör överväga om vissa regler bör framgå direkt av lagen och därmed bli tillämpliga även för sändningar som inte kräver tillstånd (jfr SOU 2008:116 s. 366 f.).

4.6.2 Krav som bör kunna ställas på en mer sammanhållen reglering

Radio och tv i allmänhetens tjänst, som verkar under särskilda villkor och finansieras med allmänna medel, har ett stort värde i ett demokratiskt samhälle. Även en framtida reglering bör värna public service oberoende, legitimitet och relevans samt unika roll i det svenska medielandskapet. Samtidigt behöver uppdraget med jämna mellanrum utvärderas och formuleras på nytt för att vara fortsatt relevant. Regleringen bör också vara tydlig och förutsägbar. Yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser innebär att de innehållsvillkor som kan ställas upp behöver framgå av lag. Om programrelaterade villkor ställs bör dessa också ha godkänts av public service-företaget med hänsyn till yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om redaktionell självständighet. Även med hänsyn till den bestämmelsen bör det dock finnas ett utrymme för en diskussion om möjligheten att ange vissa grundläggande förutsättningar för public service-verksamheten i lag. I detta avsnitt tar utredningen upp olika utgångspunkter för en mer sammanhållen reglering.

Legitimitet och relevans

Sändningarna och tillhandahållandena från public service av ljudradio och tv kan ses som en kollektiv nytthet som bidrar till att ge medborgarna förutsättningar att hålla sig välinformerade och delta i samhällets demokratiska processer. För att allmänheten ska ha förtroende för verksamheten och dess finansiering samt anse att verksamheten är legitim behöver den följa vissa grundläggande principer.

En av dessa principer som lagstiftaren vid upprepade tillfällen har understrukit är vikten av att företagen i sin programverksamhet ständigt strävar efter att tillgodose kraven på opartiskhet och saklighet. Även andra villkor och principer har betydelse för verksamhetens legitimitet.

Public service oberoende

Att verksamheten präglas av oberoende och stark integritet har angetts som det viktigaste fundamentet för public service. Oberoendet är också grunden för allmänhetens förtroende (prop. 2017/18:261 s. 19).

Oberoende kan avse flera olika aspekter. Det kan gälla ägarstruktur, självständiga bolag, längden på sändningstillstånd, ett slutet finansieringssystem, beslut om medelstildelning för hela tillståndsperioden, grundlagsstadgat krav på lagstöd för villkor och lagstadgat krav på företagets godkännande liksom grundlagsstadgat förbud mot censur, hindrande åtgärder, redaktionell självständighet och granskning (jfr SOU 2020:45 s. 368 f.).

Bestämmelser om innehåll gäller för alla publiceringar

Radio- och tv-lagen innehåller generella bestämmelser om innehåll i ljudradio och tv. De särskilda innehållsvillkor som ges genom sändningstillstånd kan för närvarande bara ställas upp för sändningar i marknätet.

Att samma innehållsregler gäller oavsett hur tittaren eller lyssnaren tar del av innehållet har stor betydelse för verksamhetens legitimitet. För allmänheten kan det uppfattas som svårförklarligt att regleringen av innehållet i ett program följer olika principer beroende på distributionssätt och det finns en förväntan att public service ska uppfylla samma krav oavsett distributionssätt. En reglering av innehållet från radio- och tv i allmänhetens tjänst bör enligt utredningen därför följa samma grundläggande principer oavsett vilket distributionssätt som används och oavsett om innehållet görs tillgängligt genom en sändning eller ett tillhandahållande.

I avsnitt 4.5.1 gör utredningen bedömningen att publiceringar av exempelvis text på internet inte faller inom radio- och tv-lagens nuvarande tillämpningsområde och att några bestämmelser om villkor

för textpubliceringar inte bör införas under den återstående delen av tillståndsperioden.

SR:s, SVT:s och UR:s kärnverksamhet och kompletterande verksamhet finansieras med public service-avgift. Text anses som kompletterande verksamhet oavsett var det tillgängliggörs. De tre public service-företagen publicerar text i olika omfattning. SR och SVT publicerar text främst i anslutning till inslag med ljud och bild. UR:s textpubliceringar har delvis annan karaktär och består av olika typer av pedagogiskt stödmaterial. Som SR anger i public service-redovisningen för 2020 förväntar sig företagets publik att SR erbjuder förklarande, begripliga och intresseväckande texter och bilder i anslutning till program, poddar och klipp (SR 2021 s. 83).

Textpubliceringar anmäls också till granskningsnämnden. Det går därför att anta att allmänheten utgår från att textinnehåll redan nu omfattas av de särskilda krav som gäller för public service.

Utredningen anser att all publicistisk verksamhet bör lyda under de särskilda innehållskrav som bör ställas på radio och tv i allmänhetens tjänst. Även publiceringar av text bör ingå i en framtida reglering av public service.

Ett tydligt formulerat uppdrag för viss tid

Uppdraget att sända ljudradio och tv i allmänhetens tjänst har i sammanfattning beskrivits innebära krav på rikstäckande sändningar, redaktionell självständighet samt opartiskhet och saklighet. Verksamheten ska präglas av demokratiska värden. Vidare ska public service stå för mångfald i utbud och produktionskällor liksom en geografiskt spridd produktion. Programutbudet ska ha en hög kvalitet och präglas av allsidighet, mångfald, bredd och djup. Vidare har radio- och tv i allmänhetens tjänst ett kulturansvar och ansvar för att alla som bor i Sverige ska kunna få tillgång till radio- och tv-program, oavsett individuella förutsättningar. Programutbudet ska också präglas av folkbildningsambitioner och spegla förhållanden i hela landet (jfr prop. 1995/96:161 s. 45). Uppdraget har sedan utformats utifrån dessa krav och värden.

Oavsett hur en mer sammanhållen reglering av uppdraget utformas behöver detta formuleras på ett tydligt och förutsägbart sätt. Det gäller inte minst med hänsyn till EU:s bestämmelser om statsstöd. De

innehållsvillkor som ställs upp bör också utformas på ett sätt som är anpassat till att de avser både sändningar och tillhandahållanden. De bör alltså kunna tillämpas oavsett distributionssätt. Villkoren bör också utformas på ett sätt så att de inte begränsar innovation och teknikutveckling. Att uppdraget med sändningstillstånd och medelsvillkor formuleras för viss tid är en av flera komponenter för public service oberoende gentemot politiska och ekonomiska intressen.

Utvärdering och redovisning

Samtidigt som public service-företagens oberoende är av avgörande betydelse för dess verksamhet finansieras verksamheten med allmänna medel. För att kunna upprätthålla uppdragets legitimitet, relevans och allmänhetens förtroende krävs att uppdraget redovisas och utvärderas med jämna mellanrum.

Det nuvarande systemet där verksamheten analyseras och utvärderas inför varje ny tillståndsperiod och där riksdagen tar ställning till uppdragets utformning får i sig anses som väl fungerande. Detta ger en möjlighet att justera uppdraget med hänsyn till dess relevans och förändringar i omvärlden. Även om uppdraget främst inte ges genom tillstånd bör det även i framtiden vara begränsat för en viss period och utvärderas inför varje ny sådan period. Det är enligt utredningen även av vikt att uppdraget, som i dag, är förankrat i riksdagen.

Verksamhet som ska finansieras med public service-avgift

I lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst föreskrivs att en public service-avgift ska finansiera radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den under förutsättning att sändningstillstånd enligt 4 kap. 3 § eller 11 kap. 1 § första stycket radio- och tv-lagen har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten, och tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam (1 §).

Oavsett vilket alternativ för en framtida reglering som väljs bör syftet vara att den ska möjliggöra ett mer samlat, enhetligt och teknikneutralt uppdrag. Det framstår då som lämpligt att finansieringen av radio- och tv i allmänhetens tjänst inte knyts till att den som bedriver sändningsverksamheten har tillstånd enligt radio- och tv-lagen.

4.6.3 Alternativ för en mer teknikneutral reglering

Parlamentariska public service-kommittén presenterade i betänkandet Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar (SOU 2018:50) alternativ för en mer sammanhållen och ändamålsenlig reglering av public service-uppdraget på lång sikt, under förutsättning att verksamheten genom tråd kan regleras. Enligt kommittén innebar regleringen i yttrandefrihetsgrundlagen att de delar av public service-uppdraget som rör marksändningar även fortsättningsvis kommer att kräva tillstånd och att de villkor som får ställas upp för tillståndet även fortsättningsvis måste framgå av lag. Kommittén bedömde att de innehållsvillkor som i dag regleras direkt i lag även fortsättningsvis bör göra det. En mer teknikneutral reglering skulle innebära att villkoren för verksamheten knyts till uppdraget som sådant i stället för till en viss sändningsform eller tjänst. Uppdraget skulle då bli mer samlat och samma innehållsvillkor gälla oavsett var innehållet publiceras. Ett centralt ställningstagande i en framtida reglering skulle bli om och i så fall på vilket sätt fördelningen mellan innehåll på olika plattformar bör regleras (s. 88 f.).

Kommittén angav tre möjliga alternativ för en mer ändamålsenlig reglering.

All reglering av public service samlas i lag

Det första alternativet var en utökad reglering i lag där all reglering av public service-företagens verksamhets samlas. Lagen skulle innehålla de villkor som i dag finns i sändningstillstånd, medelsvillkor och beslut om tillgänglighet till tv-sändningar. Eventuella ändringar av villkoren skulle då kräva en mer omfattande beredningsprocess, vilket skulle kunna stärka oberoendet. Å andra sidan finns risken att lagen kommer att behöva ändras ofta för att inte bli otillräcklig eller inaktuell. En mer rimlig ordning var därför enligt kommittén att flytta vissa av bestämmelserna till lag, exempelvis villkor om opartiskhet och saklighet, och i övrigt reglera verksamheten i någon form av beslut om villkor och krav på tillstånd i marknätet. De bestämmelser som flyttas till lag kunde antingen läggas i en särskild public service-lag eller i radio- och tv-lagen (SOU 2018:50 s. 91 f.).

Bestämmelser i lag kombineras med avtal

Ett andra alternativ var att de grundläggande förutsättningarna för public service-verksamheten regleras i lag medan de mer detaljerade förutsättningarna regleras i avtal mellan staten och företagen. En fördel skulle enligt kommittén vara att villkoren kan ändras på ett enklare sätt över tid om förhållandena så kräver och parterna är överens om detta. Avtalsmodellen har dock tidigare använts men av olika skäl kritiserats och betraktats som konstitutionellt tveksam. Kommittén fann sammantaget att en reglering genom avtal har vissa svagheter som inte vägs upp av de styrkor som modellen kan ha (SOU 2018:50 s. 92 f.).

Ett gemensamt styrdokument för innehålls- och medelsvillkor

Det tredje alternativet som kommittén redogjorde för var att innehållsvillkor och anslagsvillkor samlas i ett och samma styrdokument, något som skulle kunna ge en tydligare överblick över regleringen av public service-företagens verksamhet. Det måste dock tydligt framgå vad som är innehållsvillkor som meddelas med stöd av lag och vad som hör till medelsvillkoren (SOU 2018:50 s. 93).

För- och nackdelar med olika alternativ

Utredningen anser att alternativen för en framtida mer teknikneutral reglering av public service är att regleringen antingen samlas i lag eller att bestämmelser i lag kombineras med ett eller flera styrdokument. Alternativen har sina respektive för- och nackdelar. Som tidigare nämnts bör utgångspunkten vara att regleringen ska vara tydlig och förutsägbar, public service-företagens oberoende ska värnas liksom att förtroendet från allmänheten ska upprätthållas.

En samlad reglering i lag

En samlad reglering av public service där uppdrag och villkor direkt följer av lag kan i och för sig anses stärka public service-företagens oberoende genom att en ändrad lagstiftning kräver en beredningsprocess.

Samtidigt finns inget som hindrar att lagstiftningen ändras under den period som uppdraget löper. Beredningsprocessen för en ändrad lagstiftning är som regel kortare än dagens tillståndsperiod.

I flera delar utvecklas i dag de villkor som är möjliga att ställa upp i sändningstillstånden enligt radio- och tv-lagen på detaljnivå. Även medelsvillkoren har en hög detaljnivå. Ett framtida public service-uppdrag av samma art och omfattning som dagens skulle innebära att en lag som innehåller alla de krav som tillstånden innehåller skulle bli omfattande och detaljrik på ett sätt som är främmande för svensk lagstiftning. I likhet med de överväganden som gjordes när 1996 års radio- och TV-lag infördes kan det diskuteras om det är lagtekniskt möjligt att konstruera en sådan lag.

Den främsta invändningen mot att samtliga villkor skulle framgå av lag är dock enligt utredningen att kravet på att villkor ska godtas inte längre blir relevant. Det kan på goda grunder ifrågasättas om en sådan reglering, som omfattar hela uppdraget, är förenlig med yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om redaktionell självständighet.

Bestämmelser i lag kombineras med avtal eller annat styrdokument

Om public service ska regleras genom en kombination av lag och annat styrdokument finns olika alternativ både vad gäller lagstiftning och formen för styrdokument.

Inledningsvis kan konstateras att en lagstiftning som innebär att public service-företagen ska ingå avtal om de närmare villkoren för sändningarna vid flera tillfällen har betraktats som tveksam ur konstitutionell synvinkel. Avtalen med public service-företagen har också i strikt juridisk mening ansetts som villkor för att sända snarare än egentliga avtal. De diskussioner som förekommit om avtalskonstruktionen gör att den ter sig som ett mindre lämpligt alternativ.

Bestämmelser i lag kan utformas antingen som ett särskilt kapitel om public service i radio- och tv-lagen eller en särskild lag om public service.

Radio- och tv-lagens grundläggande systematik innebär att bestämmelser som gäller generellt anges i lag, övriga krav och villkor får ställas i tillståndsvillkor. Att införa bestämmelser som enbart riktar sig mot public service utan krav på tillstånd skulle innebära avsteg från denna systematik. Visserligen finns redan i dag bestämmelser som enbart

reglerar beställradio som finansieras med public service-avgift. Dessa bestämmelser bör dock ses som ett undantag. Radio- och tv-lagens systematik talar i stället för att ett mer sammanhållet uppdrag ges i en särskild lag om public service.

Som framgår ovan anser utredningen att all publicistisk verksamhet vid public service bör lyda under de särskilda krav som ställs på radio och tv i allmänhetens tjänst. Även om bestämmelser som omfattar exempelvis textpubliceringar enbart skulle gälla för public service skulle det vara ett helt nytt område som skulle föras in i radio- och tv-lagen. Därutöver skulle det även bli nödvändigt att införa särskilda bestämmelser för public service-verksamhet som endast avser deras programverksamhet genom tråd. Det kan diskuteras om en sådan utvidgning är lämplig. Även detta talar för att en särskild lag för public service införs som bland annat reglerar innehåll från public service oavsett form och distributionssätt. En särskild lag om public service ger också bättre förutsättningar för bestämmelser om innehållsvillkor som gäller oavsett hur program distribueras eller om program innehåller ljud, rörlig bild eller text.

En nackdel med en särskild lag för public service är att regleringen för sändningar av ljudradio och tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv kommer att finnas i två olika lagar. Detta bör dock kunna hanteras genom att radio- och tv-lagens bestämmelser är tillämpliga om inte den särskilda lagen för public service eller beslut som fattas med stöd av lagen anger annat.

En särskild lag för public service har flera andra fördelar. Förutom att bland annat textpubliceringar kan ingå i tillämpningsområdet på ett mer naturligt sätt skulle lagen även kunna innehålla en målbestämelse som anger uppdraget och hur uppdraget ges. Vidare kan även vissa grundläggande villkor för uppdraget anges direkt i lag.

Fördelen med en målbestämelse och att vissa grundläggande villkor anges i lag är att uppdragsgivarens krav på verksamheten tydliggörs, framför allt gentemot den svenska allmänheten men också gentemot exempelvis internationella organ som bevakar frågor relaterade till public service-mediers oberoende.

En sådan lag skulle kunna innehålla bestämmelser som i dag ingår i medelsvillkoren, exempelvis att sändningarna ska kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning, och vad medelsvillkoren ska innehålla. En public service-lag skulle även kunna innehålla en bestämmelse där public service-företagens oberoende i

förhållande till staten och andra institutioner och andra maktsfärer i samhället tydliggörs, motsvarande de skrivningar som i dag finns i sändningstillstånden.

Även med beaktande av yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om redaktionell självständighet kan det diskuteras om några av de villkor som regelmässigt anges som grundläggande för förtroendet för public service, nämligen kraven på opartiskhet och saktlighet samt genmäle, skulle kunna framgå direkt av lag. Det kan även diskuteras om förbud mot reklam och produktplacering bör regleras direkt i lag. I övrigt kan de innehållsvillkor som får ställas hållas på motsvarande nivå som för närvarande och utvecklas närmare i styrdokument med krav på att villkoren ska ha godtagits av programföretagen. I flera fall behöver dock de villkor som kan ställas i dag omformuleras för att på ett lämpligt sätt spegla att villkoren omfattar både sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

Med den utformning som skissas ovan skulle lagstiftningen behöva kombineras med ett eller flera styrdokument där det är möjligt att ställa villkor med olika detaljnivå.

I dag regleras uppdraget genom tillstånd och medelsvillkor. Rätten att sända program på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 3 § YGL). Den ändring i yttrandefrihetsgrundlagen som föreslås innebär att villkor för att sända program genom tråd, vilket inbegriper tillhandahållanden får föreskrivas för public service.

Ett styrdokument behöver därför inte nödvändigtvis bestå i ett tillstånd. Det kan i stället ges genom ett regeringsbeslut som närmare beskriver villkoren för public service-verksamheten. I ett sådant alternativ behöver ett sändningstillstånd i marknätet enbart innehålla villkor som är direkt relaterade till verksamheten i marknätet. Övriga villkor för verksamheten, både innehållsvillkor och medelsvillkor, kan i stället ställas i styrdokumentet. Det krävs dock att det tydligt anges vilka villkor som kan ställas efter att programföretagen godtagit dessa.

Sammantaget anser utredningen att en särskild lag om public service är en lämplig form för en mer ändamålsenlig reglering av public service på längre sikt.

5 Ordningen för beslut vid förhandsprövning

5.1 Inledning

Radio och tv i allmänhetens tjänst kan finansieras på flera sätt. Finansieringen är normalt ett statligt stöd i EU-rättslig mening.

Som en följd av EU:s regler om statsstöd och meddelanden från Europeiska kommissionen (kommissionen) om hur dessa regler bör tolkas vad gäller radio och tv i allmänhetens tjänst har ett system med förhandsprövning införts i Sverige. Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) ska anmäla nya tjänster av större betydelse och väsentliga ändringar i befintliga tjänster inom ramen för den kompletterande verksamheten som företagen vill lansera för godkännande. Anmälan kan även göras av andra än public service-företagen. Regeringen fattar beslut om en tjänst ska godkännas eller inte. I det här kapitlet redogör utredningen för uppdraget att se över ordningen för beslut vid förhandsprövning.

5.2 Bakgrund

Medlemsstaterna får enligt det så kallade Amsterdamprotokollet (Protokoll om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna [EGT C 340, 10.11.1997]) svara för utformningen av uppdraget att sända radio och tv i allmänhetens tjänst och bestämma hur detta uppdrag ska finansieras så länge som finansieringen inte påverkar konkurrensen och handelsvillkoren i gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset.

I ett tolkningsmeddelande från 2001 anger kommissionen att det är önskvärt att en lämplig myndighet eller ett särskilt utsett organ

kontrollerar tillämpningen av de regelverk som medlemsstaten ställer upp för public service-verksamheten. För att vara effektivt behöver organet vara fristående från det företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänsterna (Europeiska kommissionen 2001).

Under 2007 utökades granskningsnämnden för radio och tv:s (granskningsnämndens) uppdrag att granska om public service-redovisningarna från programföretagen gav ett tillräckligt underlag för en bedömning av företagets verksamhet till att även omfatta en bedömning av om programföretagen uppfyllt sitt public service-uppdrag. Utökningen av uppdraget låg enligt regeringen i linje med kommissionens rekommendation. Alternativet till att utöka uppdraget var att ge en annan instans rollen att fungera som granskare av public service-uppdraget. Ett alternativ som framförts var att Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB (Förvaltningsstiftelsen) skulle få uppgiften. Förvaltningsstiftelsen kunde dock i sin roll som ägare knappast anses ha den fristående roll gentemot programföretagen som var önskvärd (prop. 2005/06:112 s. 46 f.).

Medlemsstaternas definition av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst bör enligt kommissionen vara så exakt som möjligt. Det får inte råda några tvivel om att medlemsstaten avsett att en viss verksamhet ska omfattas av uppdraget eller inte. Kommissionen beskriver i ett tillämpningsmeddelande från 2009 ett förfarande där en förhandsbedömning ska göras av väsentliga nya audiovisuella tjänster som planeras av offentliga programföretag för att undersöka om tjänsterna uppfyller villkoren i Amsterdamprotokollet. I meddelandet anges syftet med förhandsbedömningen och de inslag som ska ingå i en prövning. Efter ett remissförfarande ska en bedömning göras av hur den nya tjänsten påverkar marknaden totalt sett genom att jämföra situationen med respektive utan den planerade tjänsten. Denna påverkan bör sedan vägas mot tjänstens samhällsvärde. För att en bedömning ska vara objektiv ska den enligt kommissionen utföras av ett organ som är fullständigt oberoende av det offentliga programföretagets ledning, även när det gäller att tillsätta och avsätta organets ledamöter, och har tillräcklig kapacitet och resurser att fullgöra sina skyldigheter (Europeiska kommissionen 2009).

5.3 Systemet med förhandsprövning i Sverige

5.3.1 Utveckling

I propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2010–2013 föreslog regeringen att nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som SR, SVT och UR ville lansera under tillståndsperioden skulle anmälas till regeringen för godkännande. Regeringen uttalade att uppdraget i allmänhetens tjänst ställer höga krav på att nya tjänster som lanseras har ett tillräckligt stort värde för allmänheten för att motsvara exempelvis de kostnader som tjänsten genererar. Den första prövningen av om nya tjänster ska lanseras ska alltid ske inom företagen. EG:s konkurrensregler ställer krav på att uppdraget i allmänhetens tjänst är tydligt utformat om verksamheten ska bekostas av allmänna medel och att nya tjänster prövas. Mot den bakgrunden och eftersom det var regeringen som utifrån riksdagens beslut formulerar uppdraget till programföretagen skulle anmälan göras till regeringen för godkännande. Själva prövningen skulle dock göras på myndighetsnivå. Regeringen avsåg att utarbeta en modell för hur sådana prövningar skulle göras. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (prop. 2008/09:195 s. 38 f., bet. 2009/10:KrU3, rskr. 2009/10:61).

En modell för hur förhandsbedömningen av en tjänst kunde göras presenterades i januari 2010 i rapporten Förhandsprövning av nya tjänster: Förslag på svensk modell. Det var enligt rapporten lämpligt att en myndighet med uppdrag inom medieområdet hade huvudansvaret för förhandsprövningen och att den föreslagna Myndigheten för radio och tv (nu Myndigheten för press, radio och tv) fick denna uppgift. Frågan om ansvaret för de olika delarna i förhandsprövningen, bedömningen av tjänstens allmänna värde och av dess marknadspåverkan, skulle ligga på två skilda myndigheter togs också upp i rapporten. Ett alternativ var att bedömningen av tjänstens marknadspåverkan skulle göras av Post- och telestyrelsen eller Konkurrensverket. Slutsatsen var att uppgiften inte skulle falla inom Post- och telestyrelsens normala verksamhet och att myndigheten inte heller ägde någon särskild kunskap om marknaden på området. Konkurrensverkets uppdrag att tillämpa konkurrensreglerna innebar i sin tur att det var olämpligt att ge Konkurrensverket i uppgift att bedöma

framtida marknadspåverkan. Det skulle nämligen kunna innebära att samma myndighet fick förhandspröva och efterhandspröva samma tjänst (Wormbs 2010 s. 10 f.).

Dåvarande Myndigheten för radio och tv fick i december 2010 i uppdrag att genomföra förhandsprövningar. SR, SVT och UR skulle anmäla nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten för prövning. Regeringen avsåg att lämna ytterligare anvisningar för hur anmälan skulle utformas i public service-företagens anslagsvillkor för 2011. Regeringen skulle fatta det slutliga beslutet om en tjänst skulle godkännas eller inte (Regeringskansliets dnr Ku2009/1674/MFI).

Under 2014 fick Myndigheten för radio och tv i uppdrag att se över systemet med förhandsprövning. Myndigheten föreslog att granskningsnämnden borde ges ett förtydligt uppdrag att, med utgångspunkt i en begäran från en intressent och utifrån de årliga public service-redovisningarna, pröva om en tjänst var anmälningspliktig. Prövningen skulle enligt förslaget enbart gälla om en viss verksamhet var en sådan tjänst som krävde anmälan för godkännande av regeringen. Den skulle alltså inte gälla frågan om tjänstens allmänna värde eller dess eventuella marknadspåverkan. En bedömning av tjänstens allmänna värde och marknadspåverkan skulle fortfarande göras utifrån Myndigheten för radio och tv:s uppdrag enligt beslut av regeringen (MRTV 2015 s. 145 f.).

Några ändringar i systemet med förhandsprövning genomfördes inte med anledning av myndighetens förslag. Ordningen med ett uppdrag till Myndigheten för press, radio och tv gällde fram till och med den 31 december 2019.

5.3.2 Nuvarande reglering

Förhandsprövningen regleras sedan den 1 januari 2020 genom förordningen (2019:1256) om uppgifter för Myndigheten för press, radio och tv vid förhandsprövning av tjänster hos public service-företagen. Av medelsvillkoren för SR, SVT och UR framgår bland annat när en anmälan för förhandsprövning ska göras och vad en anmälan ska innehålla. En anmälan av en tjänst behöver inte göras om verksamheten pågår i högst tolv månader och om tjänsten är begränsad

geografiskt eller i fråga om publik, eller om avsikten med tjänsten är att få erfarenheter av och kunskap om en ny teknik eller innovativ tjänst. Om en tjänst inte godkänns ska företaget upphöra att erbjuda tjänsten (punkten 12 för SR, 13 för SVT och 14 för UR).

Myndigheten för press, radio och tv ska enligt förordningen inleda en förhandsprövning efter en anmälan från berört public service-företag. Myndigheten får även inleda en förhandsprövning efter anmälan från någon annan än public service-företagen (2 §). Myndighetens bedömning ska avse nya tjänster av större betydelse inom public service-företagens kompletterande verksamhet och väsentliga ändringar av befintliga tjänster inom denna verksamhet. Vid förhandsprövningen ska myndigheten bedöma om och i vilken omfattning en anmäld tjänst bidrar till att det berörda public service-företaget uppfyller sitt uppdrag i allmänhetens tjänst, dvs. tjänstens allmänna värde, och vilken marknadspåverkan tjänsten har. Bedömningen av tjänstens marknadspåverkan ska göras efter att myndigheten inhämtat synpunkter från Post- och telestyrelsen (3 §). Myndigheten för press, radio och tv ska också hämta in synpunkter genom ett öppet remissförfarande (5 §). Bedömningen av tjänstens allmänna värde och dess marknadspåverkan ska vägas samman i ett yttrande som tillsammans med remissvaren ska lämnas in till regeringen senast tre månader efter att en anmälan kommit in (6 §). Myndigheten för press, radio och tv:s beslut enligt förordningen får inte överklagas (7 §). Regeringen fattar det slutliga beslutet om en tjänst ska godkännas eller inte.

Tjänster som ska anmälas

Fram till 2020 skulle nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som programföretaget ville lansera anmälas för förhandsprövning. Enligt nu gällande medelsvillkor ska SR, SVT och UR anmäla nya tjänster av större betydelse och väsentliga ändringar i befintliga tjänster inom ramen för den kompletterande verksamheten för godkännande (punkten 12 för SR, 13 för SVT och 14 för UR). En ändring av de tjänster som ska anmälas har alltså gjorts jämfört med tidigare tillståndsperiod.

I de medelsvillkor som började gälla 2020 har också definitionen av företagets kärnverksamhet utökats till att omfatta tillhandahållanden till allmänheten av radio- respektive tv-program på programföretagens egna plattformar som finns på fritt tillgängliga och öppna delar av internet. Kompletterande verksamhet är sådan verksamhet som utvecklar och stödjer kärnverksamheten och förbättrar möjligheter för allmänheten att tillgodogöra sig denna. Den kompletterande verksamheten ska utgå från och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten. Den ändrade definitionen av kärnverksamhet gör att verksamhet som tidigare bedömdes som kompletterande ingår i kärnverksamheten. Begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet kan också få något skilda betydelser i de olika företagen beroende på hur programverksamheten distribueras (punkten 2 för SR, SVT och UR samt prop. 2018/19:136 s. 25 f.).

I jämförelse med de anslagsvillkor som gällde fram till 2020 innebär alltså de nu gällande medelsvillkoren en inskränkning av de tjänster som ska förhandsprövas, dels genom att företagets kärnverksamhet har utökats, dels genom att endast tjänster inom den kompletterande verksamheten ska anmälas. Nya programtjänster, som ingår i kärnverksamheten, ska inte längre anmälas för förhandsprövning. SR:s och SVT:s tillstånd anger dock det antal programtjänster som får sändas samtidigt. Om programföretagen vill sända ytterligare programtjänster i marknätet behöver de tillstånd (jfr prop. 2018/19:136 s. 34).

Med ändringen kommer förhandsprövningen att fokuseras på de tjänster vars marknadsstörande effekter behöver vägas mot hur nödvändiga de är för att uppfylla public service-uppdraget. Enbart den omständigheten att viss verksamhet anses vara kompletterande innebär inte att den kan prövas utan det måste vara fråga om en ny tjänst av större betydelse eller en väsentlig ändring av en befintlig tjänst. Vad som kan betraktas som en sådan tjänst förändras i takt med medieutvecklingen (prop. 2018/19:136 s. 51 f.).

Kompletterande verksamheter

SR, SVT och UR redogör för sina kompletterande verksamheter i sina respektive public service-redovisningar för 2020. SR:s kompletterande verksamhet består av text, bild och rörlig bild på digitala plattformar,

sociala medier, konsertverksamhet i Berwaldhallen, julkalendern och spel för barn (SR 2021 s. 82 f.). SVT anger text på webben, SVT:s appar, tillgänglighetstjänster, sociala medier, julkalendern och allsångshäftet som exempel på kompletterande verksamhet (SVT 2021 s. 61). UR:s kompletterande verksamhet består bland annat av pedagogiskt stödmaterial, text, ljud och bild som har koppling till och stödjer programmets användning samt nyhetsbrev till olika målgrupper (UR 2021 s. 39).

Den kompletterande verksamheten i de olika bolagen är således likartad även om UR:s pedagogiska stödmaterial kan betraktas som unikt utifrån företagets särskilda utbildningsuppdrag.

5.3.3 Synpunkter på ordningen för beslut

Synpunkter från public service-företagen

Utredningen har ställt frågor till de tre public service-företagen om bland annat vilken myndighet som skulle vara lämplig att fatta beslut vid förhandsprövning och om företagen ser några konsekvenser för public service-uppdraget om beslut fattas av annan än regeringen (Komm2021/00308-51, 53 och 57).

Inledningsvis kan konstateras att SR, SVT och UR i grunden anser att systemet med förhandsprövning ska avskaffas.

SR har ingen synpunkt på vilken myndighet som kan vara lämplig att fatta beslut vid en förhandsprövning.

SVT anger att om systemet inte avskaffas bör en annan instans än regeringen ta över uppdraget att godkänna eller inte godkänna en tjänst. En sådan instans måste ha djup förståelse för public service-företagens uppdrag att verka i allmänhetens tjänst. Den måste kunna göra en god bedömning av samhällsvärdet av tjänsterna och inte enbart se till dess marknadspåverkan. En myndighet som enbart arbetar med att bedöma marknadspåverkan kommer inte kunna göra en fullständig bedömning. Man behöver se till samhällets och allmänhetens behov och hur medieanvändningen förändras. En möjlighet är att ställa krav på att en instans med kunskap om och förståelse för medier och public service ska inhämta utlåtanden från experter på konkurrensområdet. Vid en ändring av beslutsordningen blir en konsekvens för utformningen av public service-uppdraget att ytterligare en aktör får möjligheten att i realiteten utforma och uttolka vad som ska ingå i public

service-uppdraget under pågående tillståndsperiod. Förhandsprövningen kringskär riksdagen och ordningen att uppdraget ska beslutas av riksdagen och att regeringen ska utfärda sändningstillstånd med utgångspunkt i riksdagens beslut. I dag är det regeringen som har beslutsrätten. Det beslutet skulle således flytta till en annan aktör. Om det dessutom skulle finnas en möjlighet att överklaga ett beslut kommer ytterligare en aktör in och uttolkar public service-uppdraget.

UR anger att om en myndighet ska fatta beslut vid förhandsprövning behöver den vara väl förtrogen med public service, dess uppdrag och verksamhet samt förutsättningar för programverksamhetens olika delar och dess skilda förutsättningar för att kunna bedöma det samhälleliga värdet av en tjänst.

Synpunkter från andra aktörer på marknaden

Även andra aktörer har lämnat synpunkter på systemet med förhandsprövning. Bauer Media AB anger att förhandsprövningen bör ske utifrån politiskt fastlagda regler men utföras av en myndighet. Annars riskeras en situation där enskilt innehåll i public service regleras direkt av politiker – en relation mellan makthavare och media som inte är önskvärd (Komm2021/00308-3). Nordic Entertainment Group (Radio) anger att det måste till en mer strikt granskning när det gäller vad offentligt ägda bolag med uppdrag i allmänhetens tjänst affärsmässigt gör med offentliga medel, vilket kan kräva en ny myndighet. Denna uppgraderade eller nya institution för kontroll av public service kan med fördel också ta över regeringens roll vid förhandsprövningen. Alla ingripande åtgärder mot public service-företagen bör grunda sig på de formulerade uppdragen och utrymmet för politisk skönbedömning minimeras (Komm2021/00308-61). TV4 AB anser att förhandsprövning av nya tjänster bör göras av myndighet, inte regeringen. Förhandsprövning av nya tjänster handlar om att ha koll på de stora dragen för en marknad i balans med förutsättningar för sund mediemångfald (Komm2021/00308-54).

5.4 Regeringens övergripande roll vid regleringen av public service

5.4.1 Tillståndsgivning för public service

För att sända tv, sökbar text-tv och ljudradio i marknätet krävs tillstånd. Regeringen meddelar tillstånd för SR, SVT och UR (4 kap. 3 § och 11 kap. 1 § radio- och tv-lagen).

Inför varje tillståndsperiod lämnar regeringen i en proposition förslag till villkor och riktlinjer för den kommande tillståndsperioden. Riksdagen fattar beslut om denna så kallade inriktningsproposition som fastställer ramarna för uppdraget. På grundval av riksdagens beslut fattar regeringen sedan beslut om sändningstillstånd och medelsvillkor för tillståndsperioden.

Fram till februari 2008 meddelade regeringen samtliga tillstånd att sända tv. I samband med att ansvaret för att meddela tillstånd för andra än public service flyttades från regeringen till Radio- och TV-verket (nu Myndigheten för press, radio och tv) uttalades att en utgångspunkt för överväganden av om en viss typ av förvaltningsärenden bör delegeras till myndighetsnivå är att regeringen befrias från löpande ärenden som inte typiskt sett kräver ett ställningstagande från regeringen. Sändningar i allmänhetens tjänst har stor betydelse för samhället och tillståndsgivningen föregås regelmässigt av en ingående behandling av riksdag och regering. För de programföretag som ska verka i allmänhetens tjänst är sändningstillstånden tillsammans med anslagsvillkor och bolagsordningar ett sätt för riksdag och regering att lägga fast programföretagens uppdrag. Något urvalsförfarande förekommer inte och antalet ärenden är litet. Sändningstillstånd till dessa programföretag skulle därför, som hittills, meddelas av regeringen (prop. 2007/08:8 s. 40, bet. 2007/08:KU4, rskr. 2007/08:40).

5.4.2 Regeringen fattar det slutliga beslutet vid en förhandsprövning

Det har ansetts rimligt att regeringen avgör om en ny tjänst faller inom ramarna för uppdraget eller inte eftersom det är regeringen som utifrån riksdagens beslut formulerar uppdragets ramar genom beslut om sändningstillstånd och medelsvillkor. I propositionen Ett modernt

public service nära publiken – Villkor 2020–2025 (prop. 2018/19:136) uttalar dock regeringen att det skulle kunna uppfattas som politisk styrning som påverkar oberoendet för public service negativt att regeringen fattar det slutliga beslutet. Att låta någon annan än regeringen besluta om godkännande av nya tjänster innebär dock att en grundläggande princip för regleringen av public service frångås, nämligen att regeringen utifrån riksdagens beslut formulerar uppdraget till public service-företagen och därmed även bedömer vad som ryms inom detta. En sådan ändring behöver därför analyseras noga. Frågor som behöver beaktas är exempelvis om oberoendet för public service stärks om beslutet fattas av en myndighet i stället för av regeringen och om, och i så fall hur, beslutet ska kunna överprövas (s. 49).

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen påtalat att det finns anledning till ytterligare överväganden kring utformningen av förhandsprövningen. Systemet med beslut vid förhandsprövning är enligt riksdagen en central fråga att belysa i syfte att bidra till värnandet av public service oberoende. En utredning ska därför snarast tillsättas som ser över möjligheterna för en ordning där regeringen inte utgör den sista instansen (bet. 2019/20:KrU2 punkt 6, rskr. 2019/20:20).

5.5 Public service oberoende

Av SR:s, SVT:s och UR:s sändningstillstånd framgår att företagens verksamhet ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Public service oberoende har betonats som en grundläggande förutsättning för allmänhetens förtroende för verksamheten (prop. 2017/18:261 s. 19 och SOU 2020:45 s. 367).

En invändning mot systemet med förhandsprövning som förts fram är att det strider mot yttrandefrihetsgrundlagens principer om censurförbud, redaktionellt oberoende och etableringsfriheten.

Konstitutionsutskottet har uttalat sig om systemets förenlighet med yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) vid flera tillfällen, senast i samband med behandlingen av propositionen Ett modernt public service nära publiken – villkor 2020–2025 (prop. 2018/19:136). Konstitutionsutskottet uttalade då att förhandsprövningen inte handlar om att pröva själva innehållet, vad som ska få förekomma i ett program eller

en tjänst, eller pröva om ett visst innehåll ska få framföras. Det handlar i stället om att avgöra om en ny eller förändrad tjänst som något av public service-företagen vill lansera ska bekostas med allmänna medel. En annan sak är att innehållet kan ha viss betydelse vid bedömning av vilka tjänster som ska få lanseras. Det nya i en verksamhet kan bland annat vara beroende av dess innehåll, men då endast som en del av bedömningen av om en tjänst kan förenas med de syften som ligger bakom public service-uppdraget. Med hänsyn till att public service-företagen finansieras med allmänna medel kan inte företagen anses ha en oinskränkt rätt att avgöra vilka tjänster som ingår i public service-uppdraget. Utskottet konstaterade också att både Myndigheten för press, radio och tv och regeringen vid sin prövning har att beakta yttrandefrihetsgrundlagen (Konstitutionsutskottets yttrande 2019/20:KU2y s. 10).

5.5.1 Komponenter för oberoende

I betänkandet Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (2020:45) lyfts flera komponenter fram som är avsedda att skydda public service-företagens oberoende. De olika komponenter som nämns är struktur för ägande, självständiga bolag, åttaåriga sändningstillstånd, ett slutet finansieringssystem, beslut om medelstilldelning för hela tillståndspanoraden, grundlagsstadgat krav på lagstöd för villkor och lagstadgat krav på företagets godkännande av programrelaterade villkor i sändningstillstånd, grundlagsstadgat censurförbud, förbud mot hindrande åtgärder, redaktionell självständighet samt grundlagsstadgat granskningsutrymme och regler om granskningsnämndens sammansättning (s. 368 f.).

SR, SVT och UR är självständiga aktiebolag som ägs av en stiftelse, Förvaltningsstiftelsen. Stiftelsen äger och förvaltar samtliga aktier i public service-företagen. När modellen med stiftelseägande infördes 1994 ansågs formen bäst tillgodose kraven på självständighet och integritet för public service-företagen i förhållande till staten samtidigt som utrymme ges för riksdagen att i slutet av varje period bestämma förutsättningarna för public service-verksamheten på det sätt som riksdagen finner lämpligt. Stiftelsens främsta funktion är att främja självständigheten hos programföretagen genom att äga och förvalta aktier i bolagen samt utöva de befogenheter som är förknippade

med dessa. Public service-företagens bolagsordningar får inte ändras utan medgivande av regeringen (prop. 1992/93:236 s. 9 och s. 12, bet. 1992/93:KrU28, rskr. 1992/93:377 samt prop. 1995/96:161 s. 72 f.).

Utgångspunkten är att uppdragets omfattning och inriktning, organisation och de ekonomiska förhållandena inte ska ändras under en tillståndsperiod, om inte mycket speciella skäl motiverar detta (prop. 2005/06:112 s. 21). Sändningstillstånden för SR, SVT och UR gäller till och med den 31 december 2025. Sedan den 1 januari 2019 anger radio- och tv-lagen att ett tillstånd som beviljas av regeringen att sända tv och sökbar text-tv och tillstånd som beviljas av regeringen att sända ljudradio som finansieras med public service-avgift ska gälla i åtta år (4 kap. 12 § och 11 kap. 4 §). Avsikten med en tillståndsperiod som framgår av lag är att stärka public service oberoende genom att företagen får tydliga förutsättningar för att långsiktigt planera verksamheten. Åttaåriga tillståndsperioder, som inleds 2026, skapar också en tröghet i systemet som stärker oberoendet (prop. 2017/18:261 s. 48).

SR:s, SVT:s och UR:s kärnverksamhet samt kompletterande verksamhet finansieras genom en public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Avgiften ska finansiera verksamheten under förutsättning att tillstånd enligt 4 kap. 3 § eller 11 kap. 1 § första stycket radio- och tv-lagen har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten och tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam. Den avgift som tas ut enligt lagen får inte finansiera annan verksamhet (1 §). Ett beslut av riksdagen om tilldelning av avgiftsmedel ska avse hela tillståndsperioden, även regeringens beslut om villkoren för att använda avgiftsmedlen, medelsvillkoren, ska avse hela perioden (2 §).

En av de största riskerna som lyfts fram för public service oberoende och allmänhetens förtroende för finansieringssystemet är tilldelningen av medel. Att beslut om medelstildelning gäller för hela tillståndsperioden, jämfört med årliga beslut om tilldelning, ska minska möjligheten för regering och riksdag att detaljstyra verksamheten av kortsiktiga politiska skäl. Public service-företagen får också tydliga finansiella förutsättningar som ger bättre möjligheter att planera verksamheten. Lagrådet har dock ansett att det inte finns något utrymme enligt regeringsformen för att anse att riksdagens beslut om tilldelning av avgiftsmedel inför en flerårig sändningsperiod är något annat än ett riktlinjebeslut enligt 9 kap. 6 § regeringsformen. Det hindrar inte att riksdagen inför eller under en tillståndsperiod ändrar beslutet om

medelstilledningen för verksamheten. Mot bakgrund av beslutets praktiska och politiska betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet får det normala förutsättas bli att riksdagens beslut om medelstilledning står sig under hela tillståndsperioden (prop. 2017/18:261 s. 44 f. och s. 112).

Rätten att sända program på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 3 § YGL). Sändningstillstånd och villkor i sådana tillstånd måste alltså ha stöd i lag och dessa bestämmelser finns i radio- och tv-lagen. Att ett sändningstillstånd enligt 4 kap. 14 § och 11 kap. 5 § andra stycket radio- och tv-lagen inte får innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande har godtagit är en följd av yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om redaktionell självständighet som innebär att den som sänder program självständigt avgör vad som ska förekomma i programmen (3 kap. 6 §). Det allmänna får alltså inte bestämma vad ett enskilt program i ett medium som skyddas av grundlagen ska innehålla.

Det som är avsett att framföras i program eller genom tekniska upptagningar får inte först granskas av en myndighet eller ett annat allmänt organ. Det är inte heller tillåtet för en myndighet eller annat allmänt organ att på grund av innehållet förbjuda eller hindra framställning, offentliggörande eller spridning bland allmänheten av ett program eller en teknisk upptagning, om åtgärden inte har stöd i yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 11 §).

Möjligheten till granskning av innehållet i ljudradio- och tv-program är begränsad. En granskning får bara göras i efterhand och i den utsträckning som medges enligt 7 kap. 5 § YGL. Sammansättningen av den nämnd som får utföra sådan granskning ska bestämmas i lag. Ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Att det är granskningsnämnden som har till uppgift att utföra granskning utifrån bestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen framgår av radio- och tv-lagen. Även granskningsnämndens sammansättning framgår av radio- och tv-lagen. Den som är riksdagsledamot, statsråd eller anställd i Regeringskansliet får inte vara ledamot i nämnden (16 kap. 2 och 14 §§).

5.6 Överväganden och förslag

Förslag: Myndigheten för press, radio och tv bör fatta beslut vid en förhandsprövning. Beslutet bör kunna överklagas till domstol.

Radio och tv i allmänhetens tjänst styrs av olika instrument som ger ramarna för uppdraget. Även systemet med förhandsprövning är ett sådant styrinstrument. Förhandsprövningen görs för att säkerställa att förutsättningarna för finansiering med allmänna medel enligt Amsterdamprotokollet är uppfyllda. Syftet är alltså att avgränsa de tjänster som kan bekostas med allmänna medel.

Som framgår av avsnitt 3.9 finns systemet med förhandsprövning även i de andra nordiska länderna. Ordningen för beslut varierar.

5.6.1 Alternativ till att regeringen fattar beslut

Vid en förhandsprövning görs dels en bedömning av om en anmäld tjänst bidrar till att uppdraget i allmänhetens tjänst uppfylls, dels en bedömning av vilken marknadspåverkan tjänsten har. Enligt utredningen är det av stor vikt att det organ som ska fatta beslutet är väl insatt i vad som ingår i public service-uppdraget och vad som bidrar till att uppdraget uppfylls. Det är alltså viktigt med goda och djupa kunskaper om public service. Detta har också lyfts fram av SVT och UR.

Alternativet till att regeringen fattar beslut är att en myndighet gör detta. Beslut kan fattas av en myndighet som är inrättad för uppgiften eller av en befintlig myndighet vars uppdrag utökas.

Ingen tjänst har ännu, i januari 2022, anmälts för förhandsprövning. De tjänster som kan bli föremål för förhandsprövning har också begränsats jämfört med när systemet infördes eftersom prövningen i dag enbart omfattar tjänster inom den kompletterande verksamheten.

Med hänsyn till att antalet ärenden om förhandsprövning kan antas bli begränsat, de kostnader och den administration som en fristående myndighet skulle innebära anser utredningen att det inte är motiverat att inrätta en egen myndighet eller nämnd för det fall beslutet vid förhandsprövning ska fattas av annan än regeringen.

Det har tidigare diskuterats om bedömningens olika delar, tjänstens allmänna värde och dess marknadspåverkan, ska utföras av skilda

myndigheter. Delarna ska dock vägas samman i en samlad bedömning av om en tjänst ska godkännas eller inte. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att ett organ har det samlade ansvaret vid en förhandsprövning.

De myndigheter som tidigare förekommit i diskussionen kring ansvaret för förhandsprövningar är Konkurrensverket, Myndigheten för press, radio och tv och Post- och telestyrelsen. Utredningen har inte identifierat någon annan befintlig myndighet som skulle kunna vara aktuell för uppdraget.

Konkurrensverket arbetar bland annat för en effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna. Myndigheten har därför stor erfarenhet av att analysera olika marknader och hur dessa kan påverkas genom företags ageranden. Kompetensen att analysera hur marknader kan påverkas i olika scenarier talar för att Konkurrensverket skulle kunna ha en roll vid en förhandsprövning. Konkurrensverkets främsta uppgifter är dock att pröva ärenden enligt bestämmelser i konkurrenslagen (2008:579). Lagen innehåller bestämmelser inriktade på att motverka åtgärder som kan skada konkurrensens effektivitet. Konkurrensverket utövar även tillsyn av effekterna av statsstöd utifrån konkurrenslagens bestämmelser. Konkurrensverket vidhöll i Myndigheten för radio och tv:s rapport från 2015 sin tidigare uppfattning att det är lämpligt att någon annan myndighet än Konkurrensverket som har ansvar för prövningen (MPRT 2015 s. 148).

Det är mot bakgrund av myndighetens uppgifter inte uteslutet att Konkurrensverket skulle kunna hamna i en situation där myndigheten är ansvarig både för en förhandsprövning och en efterhandsprövning av samma tjänst. En sådan ordning är inte lämplig. Därtill kommer att en förhandsprövning inte enbart innehåller en bedömning av en tjänsts marknadspåverkan utan även en bedömning av om tjänsten bidrar till att uppfylla uppdraget i allmänhetens tjänst. Konkurrensverket har vid kontakter med utredningen vidhållit att myndigheten av principiella skäl inte bör ha något uppdrag vid fråga om förhandsprövning.

Post- och telestyrelsen har tidigare framfört att uppgifter vid en förhandsprövning inte ligger inom myndighetens nuvarande verksamhetsområde. I remissyttrande över betänkandet Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar (SOU 2018:50) ifrågasätter Post- och telestyrelsen om myndigheten är rätt instans för remiss- och samrådsförfarande med Myndigheten för press, radio och

tv när det gäller förhandsprövning. Nya tjänster som skulle kunna lanseras inom den kompletterande verksamheten är, som Post- och telestyrelsen förstår, tjänster som skulle kunna påverka andra aktörer på mediemarknaden, exempelvis tidningsutgivare och läromedelsbranschen. Detta är marknader som Post- och telestyrelsen normalt inte arbetar med eller följer eftersom de inte omfattas av Post- och telestyrelsens uppdrag (Post- och telestyrelsen 2018).

Post- och telestyrelsen har alltså ställt sig tveksam till att myndigheten överhuvudtaget bör ha en roll vid en förhandsprövning. De skäl Post- och telestyrelsen har angett talar mot att myndighetens roll skulle utvidgas till ett ansvar för att fatta beslut vid en förhandsprövning. Detta särskilt som en bedömning också ska göras av om en tjänst bidrar till att ett public service-företag uppfyller sitt uppdrag i allmänhetens tjänst vid en förhandsprövning.

De skäl som tidigare förts fram mot att Post- och telestyrelsen och Konkurrensverket ska ha en roll vid förhandsprövningar är således fortfarande giltiga och myndigheterna bör enligt utredningen inte vara aktuella för uppgiften att fatta beslut vid en förhandsprövning.

Myndigheten för press, radio och tv återstår därför som alternativ om annan än regeringen ska fatta beslut om godkännande. Myndigheten för press, radio och tv har sedan systemet infördes haft till uppgift att handlägga ärenden om förhandsprövning samt lämna yttranden till regeringen. Myndigheten ska vidare bland annat följa och analysera utvecklingen inom medieområdet och publicera statistik och annan information om ägande- och branschstruktur, teknik, innehåll och ekonomiska förhållanden inom medieområdet (2 och 3 §§ förordningen [2020:879] med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv).

Inom myndigheten finns också granskningsnämnden som ett självständigt beslutsorgan. En av nämndens uppgifter är enligt myndighetens instruktion att bedöma om SR, SVT och UR har uppfyllt sina uppdrag enligt villkor i sändningstillstånden, medelsvillkoren och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av radio- och tv-lagen, en uppgift som har sitt ursprung i kommissionens tolkningsmeddelande från 2001. I detta ingår en bedömning av om public service-företagen har uppfyllt kravet att redovisa hur uppdraget har fullgjorts med avseende på bland annat volym, kostnader och intäkter samt nyckeltal som visar effektivitet (granskningsnämnden 2021d).

Granskningsnämnden är således väl insatt i public service-uppdraget, hur verksamheten bedrivs och vad som kan anses bidra till att uppdraget uppfylls. Att granskningsnämnden som självständigt beslutsorgan inom Myndigheten för press, radio och tv får ansvar för beslut vid förhandsprövningar är därför ett alternativ om uppgiften i fortsättningen inte bör ligga på regeringen.

Nämnden kan för närvarande inte anses ha erfarenhet av att bedöma hur en ny tjänst kan komma att påverka marknaden. Sådan kompetens finns hos Myndigheten för press, radio och tv.

Det är i dag Myndigheten för press, radio och tv som har i uppdrag att bereda anmälningar om förhandsprövning och göra en bedömning av tjänsten både i förhållande till uppdraget och till dess marknadspåverkan. Myndigheten är alltså väl insatt i frågan. I och med att myndigheten har uppgift att följa och analysera utvecklingen inom medieområdet och publicera statistik och annan information om ägande- och branschstruktur, teknik, innehåll och ekonomiska förhållanden inom medieområdet har myndigheten en mycket god kännedom om marknaden. Det är myndigheten som bereder granskningsnämndens årliga public service-bedömning som nämnden sedan beslutar. Myndigheten bereder också de granskningsärenden som nämnden avgör. Både Myndigheten för press, radio och tv och granskningsnämnden får därför anses ha en ingående kunskap om public service, dess verksamhet och förutsättningar. Även om granskningsnämnden bedömer public service-redovisningarna så är dock nämndens huvudsakliga uppgift att i efterhand granska radio- och tv-program. Beslut rörande förhandsprövning är en annan typ av ställningstagande. Om ordningen för beslut vid förhandsprövning bör ändras är det därför i första hand Myndigheten för press, radio och tv som bör få denna uppgift. Myndigheten har också vid kontakt med utredningen förordat att myndigheten ska fatta beslut vid förhandsprövning.

Ett beslut av en myndighet bör kunna överklagas

Om en myndighet fattar beslut vid en förhandsprövning uppkommer frågan om detta beslut ska kunna överklagas, till vilken instans ett överklagande ska göras och av vem.

Förvaltningsbeslut som fattas av en myndighet kan som regel överklagas. Ska rätten att överklaga ett beslut inskränkas behöver det normalt finnas en uttrycklig bestämmelse om det.

Det svenska systemet med förhandsprövning är kopplat till EU-rättens bestämmelser om statligt stöd och grundar sig i ett meddelande från kommissionen om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (Europeiska kommissionen 2009). Kommissionen uttalar i meddelandet att bedömningen på nationell nivå bidrar till att garantera förenlighet med reglerna om statligt stöd. Det påverkar dock inte kommissionens befogenheter att kontrollera att medlemsstaterna respekterar fördragets bestämmelser (punkt 91). Kommissionen och EU-domstolen har prövat frågor om finansiering av public service utgör otillåtet statligt stöd.

Vid en förhandsprövning avgörs om en tjänst får finansieras genom statligt stöd. En del i prövningen gäller tjänstens marknadspåverkan. Om en tjänst inte godkänns ska företaget upphöra att erbjuda tjänsten. En myndighets beslut att godkänna eller inte godkänna en tjänst skulle alltså få betydelse både för public service-företaget och, om så är fallet, den som har anmält tjänsten, men även andra aktörer kan påverkas av beslutet. Mycket talar därför för att en myndighets beslut att godkänna eller inte godkänna en tjänst har sådana faktiska verkningar, framför allt för programföretagen, att det bör kunna överklagas.

Kan ett beslut överklagas behöver även avgöras till vilken instans ett överklagande ska göras. Förvaltningslagen (2017:900) gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna (1 §). Om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen tillämpas den bestämmelsen (4 §). Ett beslut som fattas av en myndighet överklagas enligt förvaltningslagen till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (40 §).

Radio- och tv-lagen innehåller exempelvis bestämmelser som anger vilka beslut av Myndigheten för press, radio och tv som får överklagas och att ett överklagande görs till allmän förvaltningsdomstol (t.ex. 20 kap. 1 §). Inom vissa områden finns dock reglering som innebär att ett överklagande av en myndighets beslut inte görs till en förvaltningsdomstol. Beslut av exempelvis Konkurrensverket som får överklagas enligt konkurrenslagen (2008:579) prövas av Patent- och marknadsdomstolen, en särskild domstol som är en del av Stockholms tingsrätt (7 kap. 1 §).

Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (42 § förvaltningslagen). Det har i olika sammanhang uppkommit fråga om när ett beslut angår någon på ett sådant sätt att denne ska ha rätt att överklaga. Ett beslut rörande en tjänst ger faktiska verkningar för public service-företaget som antingen kan erbjuda tjänsten eller inte. Även andra aktörer kan påverkas på ett sådant sätt att det kan antas att beslutet har gått emot denne. Kamrarrätten i Stockholm fann i dom den 26 mars 2007 att Kanal 5 AB, med hänsyn till den gemenskapsrättsliga regleringen av statsstöd, hade talerätt i fråga om koncessionsavgift för TV4 AB. Kamrarrätten uttalade att Kanal 5 AB:s påstående att beslutet om koncessionsavgift innefattar ett otillåtet statsstöd till TV4 AB inte utan vidare kan lämnas utan avseende. Av den gemenskapsrättsliga regleringen följer att Kanal 5 AB därmed har rätt att vid prövningen av koncessionsavgiften få sitt påstående om otillåtet statsstöd prövat (mål nr 4100-06).

Det är sannolikt att även andra än public service-företagen kan ha ett intresse av att få frågan om finansieringen av en tjänst utgör otillåtet statsstöd prövad och att dessa har talerätt, oavsett vem som har anmält tjänsten för förhandsprövning hos myndigheten.

Myndigheten för press, radio och tv ska enligt de nuvarande bestämmelserna lämna ett yttrande till regeringen senast tre månader från att en anmälan kommit in till myndigheten från berört public service-företag eller myndigheten inlett en förhandsprövning efter anmälan från någon annan. Skulle myndigheten även fatta beslut bör detta göras inom tre månader. De praktiska konsekvenserna av att ett beslut kan överklagas kan dock bli betydande för public service, inte minst genom den tid en process kan förväntas ta. Under den tiden kan uppstå en osäkerhet för public service-företaget om tjänsten ska få fortsätta att erbjudas och om medel kan läggas på tjänsten.

5.6.2 Bör ordningen för beslut ändras?

Public service-företagens verksamhet ska präglas av oberoende och stark integritet. Verksamheten ska bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och andra intressenter och maktsfärer i samhället.

En av de frågor som behöver beaktas vid en eventuell ändring av ordningen för beslut vid en förhandsprövning är om oberoendet för

public service stärks om beslutet fattas av en myndighet i stället för av regeringen (jfr prop. 2018/19:136 s. 49).

De olika komponenterna för verksamhetens oberoende finns både i styrinstrument och lagstiftning. Inledningsvis kan konstateras att ordningen för beslut vid förhandsprövning inte kan anses påverka public service-företagens oberoende i fråga om ägarstruktur, självständiga bolag och ett slutet finansieringssystem.

Med hänsyn till Konstitutionsutskottets yttrande inför beredningen av propositionen Ett modernt public service nära publiken – Villkor 2020–2025 (prop. 2018/19:136) där utskottet konstaterar att både Myndigheten för press, radio och tv och regeringen vid sin prövning har att beakta yttrandefrihetsgrundlagen gör utredningen bedömningen att public service-företagens oberoende utifrån ett yttrandefrihetsrättsligt perspektiv inte påverkas av vem som fattar det slutliga beslutet vid en förhandsprövning.

Riksdag och regering beslutar om styrinstrument

En utgångspunkt vid överväganden av om en viss typ av förvaltningsärenden bör delegeras till myndighetsnivå är att regeringen så långt det är möjligt bör befrias från ärenden av löpande art. Reglerna i regeringsformen om formerna för regeringens arbete vilar på förutsättningen att detta arbete ska begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver ett ställningstagande från regeringen eller någon i regeringskretsen. I diskussioner om vem som bör fatta beslut om tillstånd för radio och tv i allmänhetens tjänst har framhållits att public service har en särställning eftersom verksamheten finansieras med allmänna medel. Hur villkoren för verksamheten ska anges har ansetts som ett ställningstagande som typiskt sett bör tas av ett politiskt organ. Sändningstillstånd med tillhörande villkor ingår i det större system för styrning av public service-verksamheten som det åligger riksdag och regering att besluta om. Tillståndsgivningen föregås också regelmässigt av en ingående behandling av riksdag och regering (prop. 2007/08:8 s. 40 f. och SOU 2004:39 s. 219 f.).

Det är således riksdagen som beslutar vad public service-företagens uppdrag ska innehålla. Regeringen formulerar därefter uppdraget utifrån riksdagens beslut. Vid en förhandsprövning avgörs om en tjänst bidrar till att det aktuella public service-företaget uppfyller

sitt uppdrag i allmänhetens tjänst. Om en tjänst inte bedöms bidra till att uppdraget uppfylls eller om tjänstens allmänna värde inte motiverar den marknadspåverkan som tjänsten har ska den inte godkännas. Bedömningen vid en förhandsprövning har alltså tydliga kopplingar till uppdraget och tolkningen av vad uppdraget innebär.

Om beslutet vid en förhandsprövning fattas av en myndighet skulle det kunna innebära att riksdagen, som beslutar om uppdragets utformning och omfattning, och regeringen, som närmare utformar tillstånd och villkor, inte längre helt råder över vilken verksamhet som ska anses rymmas inom begreppet radio och tv i allmänhetens tjänst. Det kan uppfattas som motsägelsefullt eftersom bland annat beslut om uppdragets omfattning och avgränsning har bedömts som så viktigt att det typiskt sett är ett ställningstagande som bör tas av ett politiskt organ.

SVT – som anser att en annan instans än regeringen bör ta över uppdraget – har också angett att en konsekvens blir att en annan aktör får möjlighet att i realiteten utforma och uttolka vad som ska ingå i public service-uppdraget, under pågående tillståndsperiod.

Tillståndsperiodens längd och utformningen av villkor

En av de komponenter som nämns för att skydda public service-företagens oberoende är åttaåriga sändningstillstånd. Till detta kan läggas utformningen av de villkor som ska gälla under perioden. Utgångspunkten är att villkoren för verksamheten inte ska ändras under en tillståndsperiod, om inte mycket speciella skäl motiverar detta.

I avsnitt 4.6 tar utredningen upp frågan om en övergång till ett mer teknikneutralt public service-uppdrag och gör där bedömningen att villkor, även om de inte formuleras i tillstånd, bör gälla för viss tid. Skälet för detta är vikten av att public service oberoende värnas.

Kompletterande verksamhet är enligt medelsvillkoren för SR, SVT och UR verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten. Av betydelse i sammanhanget är därför villkoret att SR, SVT och UR ska delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik för radio respektive tv (punkterna 2 och 6 för SR, 2 och 7 för SVT samt 2 och 7 för UR).

Den tekniska utvecklingen går snabbt och det är svårt att förut säga hur tekniken kommer att utvecklas under den tid som upp-

draget löper. När beslut om sändningstillstånd och medelsvillkor, eller motsvarande styrdokument i en framtida reglering, är fattade har uppdragsgivaren som regel begränsade möjligheter att ändra villkoren under den tid de gäller.

För uppdragsgivaren är det nödvändigt att kunna motivera finansieringen av uppdraget med att uppdraget är i allmänhetens tjänst. Detta görs bland annat genom public service-företaget åläggs klart definierade skyldigheter. Att någon annan än regeringen, som utifrån riksdagens beslut formulerar uppdraget, kan avgöra om en tjänst ska ingå i uppdraget kan skapa en osäkerhet om uppdragets innebörd och omfattning. För att säkerställa uppdragets gränser kan det leda till en mer detaljerad reglering. En konsekvens av detta skulle kunna bli att möjligheterna till utveckling och innovation begränsas.

Myndigheten för press, radio och tv bör fatta beslut vid en förhandsprövning

Förhandsprövningen är en prövning av om en tjänst uppfyller kraven för att finansieras med allmänna medel. Sedan 2020 omfattar förhandsprövningen enbart nya tjänster av större betydelse och väsentliga ändringar i befintliga tjänster inom public service-företagens kompletterande verksamhet. En tjänst behöver inte heller anmälas om vissa förutsättningar som anges i medelsvillkoren föreligger.

Det finns skäl för att regeringen även i framtiden ska fatta det slutliga beslutet vid en förhandsprövning. Det finns en tydlig koppling mellan public service-uppdragets utformning och den bedömning som ska göras av den anmälda tjänstens allmänna värde vid en förhandsprövning. Det är riksdagen och regeringen som genom utformningen av sändningstillstånd och medelsvillkor avgör vad som ska ingå i uppdraget. Detta har tidigare ansetts vara beslut som ska fattas av politiska organ. Om någon annan än regeringen ska fatta beslut vid en förhandsprövning innebär det att riksdag och regering inte längre fullt ut förfogar över uppdraget och vad som ska finansieras med allmänna medel. Det kan i längden få konsekvenser för hur uppdraget formuleras, bland annat genom att uppdraget utformas på ett mer detaljerat sätt. Mot detta ska vägas vikten av public service oberoende. Som regeringen uttalat i propositionen inför den nuvarande tillståndsperioden kan det förhållandet att regeringen fattar det slutliga beslutet uppfattas som politisk styrning som på-

verkar oberoendet för public service negativt. Som utredningen tidigare har redogjort för finns det flera komponenter avsedda att skydda public service-företagens oberoende. Att ändra den nuvarande beslutsordningen vid förhandsprövningen på så sätt att en myndighet fattar beslutet skulle enligt utredningen vara ytterligare en komponent som värnar public service-företagens oberoende.

Ett beslut av myndighet, till skillnad från beslut av ett politiskt organ, bör leda till en minskad risk för att beslutet uppfattas som politisk styrning av public service-företagen. Den inskränkning som gjorts av de tjänster som kan förhandsprövas begränsar även enligt utredningen den risk för påverkan en prövning kan ha på uppdragets utformning. För att ytterligare stärka public service oberoende anser därför utredningen att beslut vid en förhandsprövning bör fattas av en myndighet. Som tidigare redogjorts för bör det vara Myndigheten för press, radio och tv som får denna uppgift.

Myndighetens beslut bör kunna överklagas till domstol. Det innebär att beslutsprocessen i förhållande till vad som gäller i dag kan komma att bli längre med följden att det kommer att ta länge tid för public service-företagen att få besked om den nya tjänsten kan finansieras med allmänna medel. Det är självklart inte bra ur ett utvecklingsperspektiv för nya tjänster i förhållande till vad som gäller i dag. Det är dock inte skäl för att regeringen även i fortsättningen ska fatta det slutliga beslutet. Det finns också en möjlighet för public service-företagen att under vissa förutsättningar bedriva försöksverksamhet där tjänsten inte behöver anmälas till förhandsprövning.

Förslaget innebär att förordningen om uppgifter för Myndigheten för press, radio och tv vid förhandsprövning av tjänster hos public service-företagen behöver ändras så att det anges att Myndigheten för press, radio och tv fattar beslut vid en förhandsprövning och att detta beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten. För att begränsa den tid som en eventuell domstolsprocess kan innebära bör kammarrättens avgörande inte få överklagas.

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

6.1 Villkor för public service-företagens innehåll på internet

Förslag: Författningsändringarna med villkor för public service-företagens innehåll på internet bör träda i kraft den 1 juli 2023.

Beslutar regeringen med stöd av de föreslagna bestämmelserna att villkor ska gälla för sändningar och tillhandahållanden av public service genom tråd bör villkoren gälla för tid efter regeringens beslut, eller från den senare tidpunkt som regeringen bestämmer i beslutet. Den föreslagna bestämmelsen om beriktigande av uppgifter i tv-program som sänts eller tillhandahållits genom tråd bör träda i kraft vid samma tidpunkt och tillämpas på sändningar och tillhandahållanden som gjorts efter tidpunkten för ikraftträdandet.

En förutsättning för att den föreslagna regleringen ska kunna införas är att förslagen i propositionen Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefrihet (prop. 2021/22:59) antas av riksdagen. Dessa förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Efter detta datum kan också de förslag som nu lämnas träda i kraft.

Utredningens förslag innebär att regeringen får fatta beslut om att vissa angivna villkor i sändningstillstånden för public service också ska gälla för programföretagens sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv genom tråd.

För sändningar faller det sig naturligt att de villkor som gäller när sändningen görs tillämpas.

Vid tillhandahållanden är situationen annorlunda. Tillhandahållanden, som beställ-tv och beställradio, görs genom databaser. En data-

bas kan innehålla omfattande material som hålls tillgänglig under lång tid. Tidpunkten för tittande eller lyssnande sammanfaller inte med att innehållet görs tillgängligt för allmänheten. Utredningen har gjort bedömningen att material som sänts eller tillhandahållits genom tråd före tidpunkten för regeringens beslut, eller den senare tidpunkt som regeringen beslutar, inte bör omfattas av beslutet. Det behövs därför en övergångsbestämmelse av den innebörden.

Utredningen föreslår även att uppgifter som förekommit i ett program i en trådburen tv-sändning, sökbar-text-tv eller beställ-tv som finansieras med public service-avgift ska beriktigas när det är befogat. Med hänsyn till att bestämmelsen motsvarar utredningens förslag om möjlighet att ställa upp villkor om beriktigande för sändningar av ljudradio och beställradio genom tråd bör bestämmelsen träda i kraft vid samma tidpunkt, dvs. den 1 juli 2023. Bestämmelsen bör tillämpas på sändningar och tillhandahållanden som gjorts tillgängliga för allmänheten från den tidpunkt då lagstiftningen träder i kraft.

6.2 Ordningen för beslut vid förhandsprövning

Förslag: Författningsändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2023.

Utredningens förslag innebär att Myndigheten för press, radio och tv fattar beslut vid förhandsprövning enligt förordningen (2019:1256) om uppgifter för Myndigheten för press, radio och tv vid förhandsprövning av tjänster hos public service-företagen.

Utredningen anser att en sådan ordning kan träda i kraft snarast möjligt och då den 1 januari 2023. Något behov av övergångsbestämmelser finns inte. Om ett ärende handläggs vid Myndigheten för press, radio och tv den tidpunkt som ändringen träder i kraft bör myndigheten kunna fatta beslut.

7 Konsekvenser av förslagen

I det här kapitlet redogör utredningen för konsekvenserna av förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Utredningen ska enligt direktiven särskilt analysera och bedöma förslagets konsekvenser för public service oberoende samt konsekvenser för näringslivet, i synnerhet för svenska medieföretag inom press, radio och tv, samt aktörer inom andra relevanta digitala marknader. Utgångspunkten är att de statliga kostnadsramarna för området inte ska höjas (dir. 2021:19).

7.1 Bakgrund och syfte med förslagen

7.1.1 Innehållsvillkor på internet för public service

För att sända ljudradio och tv i marknätet krävs sändningstillstånd enligt radio- och tv-lagen (2010:696). Ett tillstånd får förenas med de innehållsvillkor som anges i lagen (4 kap. 8–11 §§ och 11 kap. 3 §). Nuvarande sändningstillstånd för Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) gäller för perioden 2020–2025. Innehållsvillkoren som ställs upp i sändningstillstånden gäller inte för sändningar via satellit eller genom tråd eller för tillhandahållanden i form av beställradio eller beställ-tv. Innehållsvillkor om exempelvis opartiskhet och saklighet gäller således enbart för sändningar i marknät.

I propositionen Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (prop. 2021/22:59) föreslås att yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ändras för att möjliggöra villkor för och granskning av public service-företagens programverksamhet på internet. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Sådana villkor ska framgå av lag (3 kap. 3 § YGL).

Utredningen föreslår att regeringen ska få fatta beslut om att vissa villkor som anges i radio- och tv-lagen ska gälla även för sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv genom tråd som finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Villkor får ställas upp om motsvarande villkor finns i ett gällande sändningstillstånd och under den tid sändningstillståndet gäller. Programföretaget behöver godta att villkor ställs upp.

De villkor som utredningen bedömer som lämpliga att ställa upp under den återstående delen av tillståndspanoden är villkor om opartiskhet och saklighet, genmäle, beriktigande (för ljudradio) samt förbud mot och villkor för reklam, sponsring och produktplacering.

För tv-program föreslår utredningen att den nuvarande bestämmelsen om beriktigande av uppgifter som inte är reklam i 5 kap. 4 § radio- och tv-lagen ändras så att uppgifter som förekommit i program som sänts eller tillhandahållits av public service genom tråd ska beriktigas när det är befogat.

Utredningen gör bedömningen att förutsättningar saknas för att under innevarande tillståndspanod ställa upp innehållsvillkor för verksamhet som i dag inte omfattas av radio- och tv-lagen. Det gäller exempelvis publiceringar i textformat eller program som inte ingår i beställradio eller beställ-tv.

Utredningen bedömer att det inte krävs någon ändring av granskningsnämnden för radio och tv:s (granskningsnämndens) uppdrag för att nämnden ska kunna granska program som sänts eller tillhandahållits genom tråd. Utredningen föreslår dock en ändring i 17 § förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv så att det blir tydligt att en anmälan som rör ett tillhandahållande av beställradio eller beställ-tv av SR, SVT eller UR där villkor ställts upp ska ha kommit in till myndigheten inom tre månader från att tillhandahållandet inleddes. Vid överträdelser av innehållsvillkor som gäller för verksamhet på internet bör granskningsnämnden kunna besluta om sanktioner i form av offentliggörande, som kan förenas med vite, och särskild avgift.

Syftet med förslagen är att även public service-företagens sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv som görs genom tråd ska omfattas av de innehållsvillkor som anses som grundläggande för en verksamhet

som finansieras med allmänna medel. Förslagen kan då bidra till att upprätthålla dagens höga förtroende för public service. Villkoren bör även kunna följas upp på ett ändamålsenligt sätt.

7.1.2 Ordningen för beslut vid förhandsprövning

Public service finansieras med allmänna medel. Inför varje ny tillståndsperiod fattar riksdagen beslut som fastställer ramarna för public service-uppdraget. På grundval av riksdagens beslut fattar regeringen sedan beslut om sändningstillstånd och medelsvillkor för tillståndsperioden. Från och med 2026 är tillståndsperioden för SR, SVT och UR åtta år.

Om SR, SVT och UR under en tillståndsperiod vill lansera nya tjänster av större betydelse eller göra väsentliga ändringar i befintliga tjänster inom ramen för den kompletterande verksamheten ska programföretagen anmäla detta för en förhandsprövning. Syftet med förhandsprövningen är att bedöma om en tjänst har en sådan påverkan på marknaden att finansieringen utgör ett otillåtet statligt stöd. Vid en förhandsprövning ska en bedömning göras av dels tjänstens allmänna värde, dvs. om och i vilken omfattning en tjänst bidrar till att public service-företaget som tillhandahåller tjänsten uppfyller sitt uppdrag i allmänhetens tjänst, dels vilken marknads-påverkan tjänsten har.

En anmälan om förhandsprövning hanteras i dag av Myndigheten för press, radio och tv enligt förordningen (2019:1256) om uppgifter för Myndigheten för press, radio och tv vid förhandsprövning av tjänster hos public service-företagen. Myndigheten ska inom tre månader efter att en anmälan kommit in från public service-företaget, eller efter att myndigheten har inlett en prövning efter anmälan av någon annan, lämna ett yttrande till regeringen med en bedömning av om en tjänst ska godkännas eller inte (6 §). Regeringen fattar det slutliga beslutet. Systemet med förhandsprövning har funnits sedan 2010. I januari 2022 har ännu ingen tjänst anmälts för prövning.

Public service oberoende och starka integritet i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktbefäringar i samhället är en grundläggande förutsättning för verksamhetens legitimitet och allmänhetens förtroende. För att ytterligare stärka public service oberoende föreslår utredningen att Myndigheten

för press, radio och tv bör fatta beslut vid en förhandsprövning i stället för regeringen. Med hänsyn till att ett beslut har sådana faktiska verkningar framför allt för programföretagen bör ett beslut av myndigheten kunna överklagas till domstol.

Syftet med förslaget är således att värna public service oberoende och verksamhetens legitimitet genom att minska risken för att ett beslut vid en förhandsprövning uppfattas som politisk styrning av public service-företagen.

7.2 Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

7.2.1 Innehållsvillkor på internet för public service

Genomförs inte utredningens förslag ställs innehållsvillkor enbart upp i sändningstillstånd under den återstående delen av tillståndsperioden. De generella bestämmelserna i radio- och tv-lagen om sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv gäller.

En alternativ lösning till utredningens förslag är att de villkor som bedöms lämpliga att ställa upp framgår direkt av lag och i den lydelse som ges i de nu gällande sändningstillstånden. Detta har i tidigare lagstiftningsarbete bedömts som ogenomförbart, en slutsats som utredningen delar.

Ett andra alternativ är att i lag direkt ange vilka villkor i ett sändningstillstånd som även ska gälla för sändningar och tillhandahållanden genom tråd. Utredningen gör dock bedömningen att detta inte skulle vara i linje med kravet att ett innehållsvillkor ska godtas av tillståndshavaren (4 kap. 14 § och 11 kap. 5 § andra stycket radio- och tv-lagen).

I avsnitt 4.5.2 redogör utredningen närmare för vilken påverkan de aktuella innehållsvillkoren kan ha för public service verksamhet, redovisningen av denna verksamhet samt allmänhetens förtroende för verksamheten.

7.2.2 Förhandsprövning

Alternativet till utredningens förslag är att ordningen för beslut inte ändras. Regeringen fattar då även fortsättningsvis det slutliga beslutet.

7.3 Konsekvenser för företag

7.3.1 Konsekvenser för public service-företagen

Innehållsvillkor på internet för public service

Att villkor om saklighet och opartiskhet, genmäle samt för ljudradio beriktigande ställs upp för public service sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv på internet bedöms inte medföra några nämnvärda praktiska konsekvenser för SR:s, SVT:s eller UR:s programverksamhet. Inte heller en generell bestämmelse om beriktigande av uppgifter i tv-program som sänts eller tillhandahållits av public service bedöms innebära några nämnvärda konsekvenser för public service-företagens programverksamhet. Företagen anger att de redan i dag tillämpar villkoren för all verksamhet.

När det gäller utredningens förslag att det ska vara möjligt att ställa upp villkor om förbud mot och villkor för reklam, sponsring och produktplacering är bedömningen att villkoren, om de ställs upp, endast medför marginella, om några, effekter för programföretagens verksamhet och då i fråga om sponsring.

SR, SVT och UR får enligt sina tillstånd som huvudregel inte sända sponsrade program där sponsorbidraget tillfallit programföretaget direkt. För SR och SVT får sponsring av program dock förekomma vid utsändning av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning där programbolagen är arrangör, under förutsättning att det är ett arrangemang inom ramen för ett åtagande gentemot Europeiska Radiounionen eller ett arrangemang av liknande betydelse samt att programmet direktsänds till flera länder. SVT får även sända sponsrade program i samband med sportevenemang. Möjligheten är begränsad genom att sponsring får förekomma i samband med högst 20 evenemang per år. SR, SVT och UR får under vissa angivna förutsättningar sända indirekt sponsrade program (18 § för SR, 18 § för SVT och 20 § för UR).

SR har angett att sponsring inte förekommer. SVT har angett att alla sponsrade program i dagsläget även sänts i någon form av broadcast, dvs. via marknätet (Komm2021/00308-53 och 57).

Skulle villkor om sponsring gälla för public service sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt för tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv genom tråd påverkar det främst SVT i de fall sportevenemang sänds exklusivt genom tråd eftersom antalet evenemang där sponsring får förekomma inte ändras. Samtidigt har begreppet evenemang tolkats brett i tillämpningen. Varje enskilt innehållsvillkor ska också huvudsakligen uppfyllas i marknätet. Det är inte sannolikt att SVT under återstoden av tillståndsperioden enbart sänder eller tillhandahåller hela sportevenemang genom tråd utan dessa kommer som regel ingå i evenemang som även sänds i marknätet. Att villkor om sponsring skulle gälla även för sändningar och tillhandahållanden genom tråd bedöms därför inte medföra några nämnvärda effekter på SVT:s möjligheter att sända sponsrade sportevenemang.

Att vissa innehållsvillkor även gäller för public service sändningar och tillhandahållanden genom tråd bedöms inte påverka oberoendet för public service.

Konsekvenser avseende granskning samt redovisning och uppföljning av verksamheten

Vid bedömningen av vilka villkor som är lämpliga att ställa upp för public service sändningar och tillhandahållanden genom tråd har utredningen tagit i beaktande vilken påverkan ett villkor skulle få för granskning, redovisning och uppföljning av public service-verksamheten. De förslag som utredningen lämnar utgår från att framför allt redovisning och uppföljning inte påverkas mer än marginellt.

En möjlighet för allmänheten att anmäla enskilda program till granskningsnämnden för prövning kan i och för sig innebära merkostnader för programföretagen i form av yttranden och annan kommunikation med Myndigheten för press, radio och tv. Merkostnaden skulle dock enbart avse sändningar och tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv som görs exklusivt genom tråd eftersom program som sänts i marknätet redan kan anmälas. I nuläget har de program som sänds eller tillhandahålls genom tråd som regel också sänts via marknätet. Även om andelen exklusivt innehåll på internet kan förväntas öka är det inte sannolikt att det under den återstående

delen av tillståndsperioden, dvs. fram till 2026, sker i sådan omfattning att andelen anmälda program kommer att ge märkbara effekter på public service-företagens kostnader för hanteringen av anmälningarna.

Vid en överträdelse av villkor om opartiskhet och saklighet, genmäle och för ljudradio beriktigande liksom bestämmelsen om beriktigande för tv-program som sänds eller tillhandahålls av public service ska, enligt utredningens förslag, den möjliga sanktionen vara offentliggörande av granskningsnämndens beslut. Ett sådant beslut får innefatta ett föreläggande vid vite (17 kap. 10 § radio- och tv-lagen). Nämnden fattar regelbundet beslut om att fälla program för överträdelser av de villkor som nämnts och att beslutet ska offentliggöras (jfr tabell 4.2 i avsnitt 4.3.4). Som regel förenas beslutet inte med föreläggande vid vite. Att villkoren gäller även för sändningar och tillhandahållanden genom tråd kan medföra att antalet fällande beslut och krav på offentliggörande ökar. Någon ändring vad gäller föreläggande vid vite kan dock inte förväntas.

Vid överträdelser av villkor om förbud mot eller villkor för reklam, sponsrade program eller produktplacering är sanktionen enligt förslaget påförande av särskild avgift. Frågor om påförande av särskild avgift prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm efter ansökan av granskningsnämnden. Vid prövningen ska rätten särskilt beakta överträdelsens art, varaktighet och omfattning (17 kap. 5 § och 19 kap. 4 § radio- och tv-lagen).

Vid en bedömning ska rätten bland annat ta hänsyn till hur länge en överträdelse har pågått och till förfarandets spridning bland allmänheten. Ju större del av allmänheten som nås av sändningarna desto allvarigare bör enligt förarbetena överträdelsen anses vara (prop. 1995/96:160 s. 190).

Överträdelsens varaktighet och spridning kan få betydelse vid bedömningen av avgiftens storlek vid ett tillhandahållande. Jämfört med en sändning kan ett tillhandahållande av beställradio eller beställ-tv ha en lång varaktighet genom att programmet finns tillgängligt löpande till dess programföretaget beslutar att det inte längre ska finnas tillgängligt. Ett tillhandahållande av program fritt tillgängligt över internet skulle också kunna ses som spritt till en stor del av allmänheten i jämförelse med exempelvis program som sänds regionalt i marknätet. Bedömningen av hur spritt ett program är kan alltså variera utifrån det sätt som programmet gjorts tillgängligt.

Enligt uppgift från Myndigheten för press, radio och tv har granskningsnämnden under perioden 2015–2020 ansökt om påförande av särskild avgift för public service vid sammanlagt 32 tillfällen, 6 gånger för SR och 26 gånger för SVT. Det är inte sannolikt att antalet ansökningar av påförande av särskild avgift kommer att öka i någon nämnvärd omfattning. De ekonomiska konsekvenserna av förslaget bör därför vara begränsade.

Konsekvenser avseende förhandsprövning

Ändras ordningen för beslut vid förhandsprövning bör ett beslut att godkänna eller inte godkänna en tjänst kunna överklagas. Möjligheten att överklaga gäller även för public service-företagen. En sådan prövning kan antas ta tid i anspråk. Innan ett beslut fått laga kraft uppstår en osäkerhet om tjänsten får finansieras med public service-avgiften. Osäkerheten kan vid en utdragen process påverka flera delar av public service-företagets verksamhet.

7.3.2 Konsekvenser för andra företag

Konsekvenser avseende innehållsreglering

Att villkor om opartiskhet och saklighet, genmäle samt för ljudradio beriktigande kan ställas upp för public service sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv genom tråd bedöms inte innebära några märkbara konsekvenser för andra medieföretag inom press, radio och tv eller aktörer inom andra relevanta digitala marknader, exempelvis tidningsföretag. Inte heller förslaget om beriktigande av uppgifter i tv-program som sänts eller tillhandahållits av public service bedöms innebära några konsekvenser för andra företag.

Utredningen föreslår vidare att det blir möjligt att ställa upp villkor om reklam, sponsring och produktplacering för public service sändningar och tillhandahållanden på internet. Dessa villkor gäller i dag bara för sändningar i marknätet.

Public service-företagen har angett att de sedan lång tid tillämpat de villkor som gäller för sändningar i marknätet även på sändningar

och tillhandahållanden via tråd. Reklam eller produktplacering har således inte förekommit.

Som framgår ovan får sponsring ske i viss omfattning. Gäller villkor om sponsring även för sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv genom tråd regleras ett tidigare oreglerat område och ingår i det antal evenemang som SVT får sponsra. Även om andelen exklusiva sändningar och tillhandahållanden beräknas öka under den återstående delen av tillståndsperioden kan det inte antas att det skulle ske i en sådan omfattning att det rent faktiskt skulle påverka SVT:s möjlighet att sända eller tillhandahålla sponsrade program. Någon påverkan på andra aktörer uppkommer därför inte.

Konsekvenser avseende förhandsprövning

En ändrad ordning för beslut vid förhandsprövning innebär inte några ändringar i möjligheten att anmäla en tjänst för prövning. Utredningen anser dock att ett beslut av en myndighet bör kunna överklagas. Ett beslut får enligt förvaltningslagen (2017:900) överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. För den som har talerätt skulle det alltså finnas en möjlighet till domstolsprövning av myndighetens beslut.

7.4 Konsekvenser för staten

7.4.1 Konsekvenser för myndigheter

Myndigheten för press, radio och tv

De förslag rörande innehållsvillkor på internet som utredningen lämnar påverkar främst granskningsnämnden som är ett fristående beslutsorgan inom Myndigheten för press, radio och tv. Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att granskningsnämnden tilldelas resurser för sin verksamhet och för att verksamheten bedrivs författningensenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt (24 § förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv).

Granskningsnämnden övervakar genom granskning i efterhand om program som har sänts i tv, sökbar text-tv eller ljudradio eller som har tillhandahållits i beställradio som finansieras med public service-

avgift eller i beställ-tv står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna.

Utredningen bedömer att granskningsnämnden, för det fall de föreslagna ändringarna i yttrandefrihetsgrundlagen införs, kan granska även sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv genom tråd.

Det förekommer att allmänheten anmäler program som sänts eller tillhandahållits genom tråd för prövning. Om programmet sänts eller tillhandahålls exklusivt genom tråd och anmälan avser ett innehållsvillkor som ges i sändningstillstånd avskrivs anmälan i dag (granskningsnämnden 2021b).

Vilken effekt förslagen kan få i form av antalet anmälningar från allmänheten är svårbedömt. Effekten påverkas av hur lyssnande och tittande fördelas mellan sändningar via marknät respektive lyssnande och tittande på sändningar och tillhandahållanden genom tråd och hur detta förhållande ändras. Det innehåll som publiceras exklusivt på internet är begränsat, men kan förväntas öka under den återstående delen av tillståndspanoroden. I takt med att allmänheten väljer att konsumera tv-program på andra sätt än genom sändningar i marknätet är det inte omöjligt att antalet anmälningar mot program som sänts i marknätet minskar. Om ändringen i lyssnande eller tittande egentligen består av en flytt till en annan distributionsform bör dock antalet anmälningar inte påverkas i andra fall än där sändningen eller tillhandahållandet görs exklusivt genom tråd. Eftersom den andelen kan förväntas öka borde det också innebära en viss ökad arbetsbelastning med ökade kostnader för Myndigheten för press, radio och tv och för nämnden.

Samtidigt har granskningsnämnden ett utrymme att välja vilka anmälningar som ska prövas. Redan i dag behöver också granskningsnämnden hantera de anmälningar som faktiskt görs av program där innehållet inte kan prövas, även om hanteringen är begränsad. Det utökade området för nämndens granskning bör därför rymmas inom befintliga ramar.

Myndigheten för press, radio och tv har i dag ansvar för att hantera anmälningar vid en förhandsprövning och ska vid en prövning lämna ett yttrande till regeringen om en tjänst ska godkännas eller inte. Att myndigheten i stället fattar beslut vid en förhandsprövning skulle inte innebära ökade kostnader i form av arbetskraft eller andra resurser jämfört med den nuvarande regleringen. Ett sådant beslut

bör enligt utredningens bedömning kunna överklagas. En process i domstol kan beräknas ta personalresurser i anspråk. Genom att det i nuläget inte har genomförts någon förhandsprövning sedan systemet infördes 2010 är det inte möjligt att ange hur stora resurser som skulle kunna krävas.

Domstolar

Vid en överträdelse av de villkor och den bestämmelse som nu föreslås får granskningsnämnden besluta om sanktioner. Överträder SR, SVT eller UR villkor om saklighet, opartiskhet och genmäle samt villkoret eller bestämmelsen om beriktigande får nämnden besluta att programföretaget ska offentliggöra nämndens beslut. Detta beslut får innefatta ett föreläggande vid vite. Gäller nämndens prövning villkor om annonser, sponsring och produktplacering får nämnden ansöka om påförande av särskild avgift (17 kap. 5 och 10 §§ radio- och tv-lagen). Frågor om utdömande av vite och påförande av särskild avgift prövas av allmän förvaltningsdomstol. Att villkor gäller för sändningar och tillhandahållanden genom tråd kan medföra att antalet ärenden i domstol ökar. Ett beslut om offentliggörande förenas som regel inte med föreläggande vid vite. Som framgår ovan har granskningsnämnden ansökt om påförande av särskild avgift för public service vid 32 tillfällen under perioden 2015–2020. Någon märkbar ökning av antalet ärenden i domstol bedöms inte bli aktuell. Förslagen bör därför endast kunna medföra en marginell ökning av domstolarnas uppgifter som bör kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

Utredningens förslag om ordningen för beslut vid förhandsprövning innebär att Myndigheten för press, radio och tv:s beslut bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Med hänsyn till att någon förhandsprövning inte har genomförts sedan systemet infördes 2010 går det inte att uppskatta antalet överklaganden. De bör dock vara ytterst begränsade och rymmas inom befintliga ramar.

7.5 Konsekvenser för enskilda

Utredningens förslag innebär att en enskild som anser att ett programföretag inte följer de villkor som ställs upp i beslut som gäller sändningar och tillhandahållanden genom tråd kan anmäla programmet

till granskningsnämnden för prövning. Möjligheten till anmälan och prövning bör, om inte öka, så upprätthålla allmänhetens förtroende för public service-verksamheten och bidra till dess legitimitet.

Genomförs inte förslaget gäller inte villkor för sändningar och tillhandahållanden genom tråd och någon prövning av innehållet i program kan inte heller göras.

En anmälan av ett program ska i dag ha kommit in till Myndigheten för press, radio och tv inom tre månader från det att programmet sändes. För tillhandahållanden finns ingen uttrycklig tid inom vilken en anmälan till ska göras (jfr 17 § förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv). Utredningen föreslår att en anmälan av ett program som tillhandahållits i beställradio och beställ-tv och som gäller ett villkor som ställts upp genom ett beslut av regeringen enligt huvudregeln ska ha kommit in inom tre månader från att programmet publicerades. Den angivna tidsgränsen gäller alltså villkor som i dag inte kan prövas. För de bestämmelser där en prövning kan göras påverkas inte allmänhetens möjligheter att anmäla ett program. Utredningen anser att det är rimligt att en tidsgräns för anmälan införs rörande tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv för public service och att detta inte bör påverka den enskilde i nämnvärd omfattning.

Det kan uppstå praktiska frågor i tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna. Det kan exempelvis gälla vad som får anmälas och inom vilken tid en anmälan bör ha kommit in till myndigheten. Sådana praktiska frågor uppkommer dock redan i dag. Det är framför allt för tillhandahållanden, som beställradio eller beställ-tv, som frågor om vilket innehåll som kan prövas och inom vilken tid en anmälan ska göras kan uppkomma. Dessa frågor bör kunna hanteras av rättstillämpningen.

7.6 Bedömningar i övrigt

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, för jämställdheten mellan kvinnor och män och inte heller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

7.7 Bedömning av förslagen i förhållande till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Utredningens förslag bedöms inte stå i strid med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen.

7.8 Tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagen om innehållsvillkor för public service sändningar och tillhandahållanden på internet föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Utredningens förslag är avsedda att tillämpas under den återstående delen av tillståndspanoriden för public service, dvs. fram till 2026. Möjligheten att genomföra förslagen är beroende av att de förslag om ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen som lagts fram genomförs. Dessa föreslås träda i kraft den 1 januari 2023 (prop. 2021/22:59).

Med hänsyn till att de föreslagna villkoren ska gälla under den återstående tillståndspanoriden anser utredningen att bestämmelserna bör träda i kraft så snart som möjligt efter den 1 januari 2023. En rimlig tidpunkt för ikraftträdande är den 1 juli 2023. Det är sedan regeringen som beslutar om och från vilken tidpunkt villkor ska gälla. Förslaget om beriktigande av uppgifter i tv-program bör träda i kraft vid samma tidpunkt som det blir möjligt att ställa motsvarande villkor för ljudradio och beställradio.

För SR, SVT och UR skulle det ur redovisningssynpunkt kunna ha en viss betydelse om villkoren började gälla vid ett årsskifte eftersom de så kallade public service-redovisningarna avser hela kalenderår. De villkor som är aktuella har dock inte en sådan inverkan på redovisningen att de med nödvändighet behöver börja gälla vid ett årsskifte.

I övrigt anser utredningen att inga särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Förslagen som gäller tid för anmälan av program till granskningsnämnden och ordningen för beslut vid förhandsprövning bör därför kunna träda i kraft så snart som möjligt.

Något behov av speciella informationsinsatser för de företag som närmast berörs av utredningens förslag, nämligen SR, SVT och UR,

kan inte anses föreligga. De villkor som får ställas upp ska enligt förslaget godtas av företagen för att gälla. Public service-företagen kommer därför vara väl insatta i villkoren och vad dessa innebär, särskilt som motsvarande villkor redan gäller för sändningar i marknätet. Utredningen anser inte heller att det behövs särskilda informationsinsatser mot andra företag som bedriver sändningsverksamhet, som tillhandahåller beställradio eller beställ-tv eller aktörer inom andra relevanta digitala marknader.

I fråga om speciella informationsinsatser riktade mot allmänheten, det kan vara fysiska eller juridiska personer, anser utredningen att något sådant behov inte föreligger. Förslaget innebär visserligen en utökning av det område där innehållsvillkor gäller för public service och granskningsnämndens möjlighet att övervaka att villkoren följs. Det behov av information som behövs kan dock tillgodoses genom den information som finns allmänt tillgänglig på Myndigheten för press, radio och tv:s webbplats där också ett särskilt formulär för anmälan finns.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

4 kap.

11 a §

Regeringen får besluta att sändningar av tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställ-tv genom tråd där verksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst ska följa villkor om skyldighet att

- 1. utöva programverksamheten opartiskt och sakligt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv och beställ-tv, och*
- 2. sända eller tillhandahålla genmäle.*

För sändningar och tillhandahållanden enligt första stycket får regeringen även besluta om förbud mot och villkor för

- 1. reklam eller andra annonser,*
- 2. sponsrade program även i andra fall än som anges i 7 kap. 1–3 §§, och*
- 3. program där produktplacering förekommer.*

Villkor enligt första och andra stycket får endast ställas upp under förutsättning att motsvarande villkor finns i ett gällande sändningstillstånd som meddelats av regeringen enligt 4 kap. 3 § och för den tid sändningstillståndet gäller.

Ett beslut får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som programföretaget har godtagit.

Paragrafen, som är ny, ger en möjlighet för regeringen att besluta att de villkor som anges i bestämmelsen ska gälla även för public service sändningar av tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställ-tv genom tråd.

Formuleringen innebär att program som inte omfattas av definitionerna av tv-program, sökbar text-tv eller beställ-tv, dvs. som inte

ingår i en tv-sändning eller i en katalog med program som leverantören har valt ut, inte heller omfattas av bestämmelsen.

De villkor som är möjliga att ställa upp är villkor om saklighet och opartiskhet, genmäle samt förbud mot och villkor för reklam, sponsring och produktplacering.

En första förutsättning för att villkor ska kunna gälla är att verksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Villkoren ska också finnas i ett gällande tillstånd för sändningar i marknätet som meddelats med stöd av 4 kap. 3 § radio- och tv-lagen (2010:696). Beslutet får bara gälla för den tid sändningstillståndet gäller.

Villkoren gäller från det att regeringen fattar beslut eller den senare tidpunkt som regeringen beslutar. Sändningar eller tillhandahållanden som gjorts tillgängliga genom tråd innan denna tidpunkt ska inte omfattas av villkoren.

På motsvarande sätt som vid beslut om sändningstillstånd ska public service-företaget godkänna att villkor ställs upp.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.1 och 4.5.2.

5 kap.

4 §

Uppgifter som förekommit i ett program i tv-sändning eller i sökbar text-tv som inte är reklam och som sänts på något annat sätt än genom tråd, ska beriktigas när det är befogat.

Första stycket gäller även för uppgifter som förekommit i ett program som sänts eller tillhandahållits genom tråd och som inte är reklam där verksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Utöver vad som anges i första och andra stycket bör uppgifter som har förekommit i ett program i tv-sändning eller i sökbar text-tv, som inte är reklam och som sänts genom tråd, beriktigas när det är befogat.

Det nya *andra stycket* riktar sig mot public service och gäller för sändningar och tillhandahållanden av program i tv-sändning och sökbar text-tv liksom för tillhandahållanden av beställ-tv genom tråd som finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Uppgifter i

sådana sändningar eller tillhandahållanden, som inte är reklam, ska således beriktigas när det är befogat.

Tredje stycket motsvarar bestämmelsens tidigare andra stycke och riktar sig mot andra leverantörer av medietjänster än public service. För dessa gäller, liksom tidigare, att uppgifter som förekommit i tv-sändning eller i sökbar text-tv genom tråd, och som inte är reklam, bör beriktigas.

Tidigare förarbeten finns i prop. 1992/93:75 s. 29 f. och prop. 1995/96:160 s. 100 f. och s. 173.

Överväganden finns i avsnitt 4.5.3.

11 kap.

3 a §

Regeringen får besluta att sändningar av ljudradio och tillhandahållanden av beställradio genom tråd där verksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst ska följa villkor om skyldighet att

1. utöva programverksamheten opartiskt och sakligt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i ljudradio och beställradio,

2. beriktiga uppgifter som förekommit i program när det är befogat, och

3. sända eller tillhandahålla genmäle.

För sändningar och tillhandahållanden enligt första stycket får regeringen även besluta om förbud mot och villkor för

1. reklam eller andra annonser, och

2. sponsrade program även i andra fall än som anges i 15 kap. 8–9 b §§.

Villkor enligt första och andra stycket får endast ställas upp under förutsättning att motsvarande villkor finns i ett gällande sändningstillstånd som meddelats av regeringen enligt 11 kap. 1 § och för den tid sändningstillståndet gäller.

Ett beslut får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som programföretaget har godtagit.

Paragrafen, som är ny, ger en möjlighet för regeringen att besluta att de villkor som anges i bestämmelsen ska gälla även för public service sändningar och tillhandahållanden av ljudradio genom tråd.

Bestämmelsen gäller för sändningar av ljudradio och tillhandahållanden av beställradio genom tråd. Tillhandahållanden av ljudradioprogram som inte ingår i en katalog omfattas inte.

Vad som karaktäriserar begreppet ljudradioprogram definieras inte i radio- och tv-lagen. Det ligger dock i sakens natur att innehållet i ett sådant program består av hörbart ljud. Bild, rörlig bild eller text ingår således inte i begreppet.

De villkor som är möjliga att ställa upp är villkor om saklighet och opartiskhet, beriktigande och genmäle samt förbud mot och villkor för reklam och sponsring. Villkor som produktplacering är inte aktuellt för ljudradiosändningar eller beställradio genom tråd och tas därför inte heller upp i de villkor som är möjliga att ställa.

En första förutsättning för att villkor ska kunna gälla är att verksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Villkoren ska också finnas i ett gällande tillstånd för sändningar i marknätet som meddelats med stöd av 11 kap. 1 § radio- och tv-lagen (2010:696). Beslutet får bara gälla för den tid sändningstillståndet gäller.

Villkoren gäller från det att regeringen fattar beslut eller den senare tidpunkt som regeringen beslutar. Sändningar eller tillhandahållanden som gjorts tillgängliga genom tråd innan denna tidpunkt ska inte omfattas av villkoren.

På motsvarande sätt som vid beslut om sändningstillstånd ska public service-företaget samtycka till att villkor ställs upp.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.1 och 4.5.2.

17 kap.

5 §

Den som inte följer de bestämmelser och villkor som anges i denna paragraf får åläggas att betala en särskild avgift. Detta gäller

1. villkor om annonser, sponsrade program och produktplacering som beslutats med stöd av 4 kap. 10 §, 4 kap. 11 a § andra stycket och 11 kap. 3 a § andra stycket,

2. bestämmelserna om otillbörligt gynnande av kommersiella intressen enligt 5 kap. 5 § och 14 kap. 2 §,

3. bestämmelserna, när det gäller andra annonser än reklam, i 5 kap. 6 §, 8 kap. 6 och 9 §§, 14 kap. 3 § och 15 kap. 3 och 4 §§,

4. bestämmelserna om exklusiva rättigheter i 5 kap. 9 §,

5. bestämmelserna om produktplacering i 6 kap. 1 och 2 §§, 3 § första stycket, 4 § och 9 a kap. 4 och 5 §§,

6. bestämmelserna om sponsring i 7 kap. 1–3 och 4–8 §§, 9 a kap. 6 och 7 §§ och 15 kap. 8–10 §§,

7. bestämmelserna om annonser i 8 kap. 1–5 §§, 7 § andra stycket och 10 §, 9 a kap. 8 och 9 §§ och 15 kap. 1 och 2 §§,

8. bestämmelserna om virtuell annonsering och elektroniska företagsskyltar i 8 kap. 11 och 12 §§, eller

9. bestämmelserna om reklam i 8 kap. 15 §.

Vid prövning av frågan om avgift ska påföras ska rätten särskilt beakta överträdelsens art, varaktighet och omfattning.

Paragrafen reglerar sanktionen särskild avgift. Genom *första stycket punkten 1* kan en leverantör av en medietjänst åläggas att betala en särskild avgift om denne inte följer villkor om annonser, sponsrade program och produktplacering.

Ändringen avser de villkor för sändningar och tillhandahållanden genom tråd av public service som finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst där regeringen beslutat att villkor ska gälla. Villkor om produktplacering är inte aktuellt för ljudradiosändningar och beställradio. Någon särskild avgift kan således inte påföras programföretaget på den grunden.

Att rätten vid frågan om påförande av särskild avgift enligt bestämmelsens andra stycke särskilt ska beakta överträdelsens, varaktighet och omfattning kan påverka avgiftens storlek vid tillhandahållande av beställradio eller beställ-tv via internet. Ett program som tillhandahålls allmänheten genom beställradio eller beställ-tv kan finnas tillgängligt under lång tid på exempelvis programföretagets webbplats. Ett sådant förhållande kan påverka bedömningen av överträdelsens varaktighet.

Tidigare förarbeten finns i prop. 1995/96:160 s. 132 f. och s. 189, prop. 2009/10:115 s. 319 samt prop. 2019/20:168 s. 214.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.5.

10 §

Granskningsnämnden för radio och tv får besluta att leverantören av medietjänster på lämpligt sätt ska offentliggöra nämndens beslut, när nämnden funnit att någon har brutit mot programrelaterade villkor som beslutats med stöd av 4 kap. 8, 9 och 11 a §§, 11 kap. 3 och 3 a §§ eller bestämmelsen

om beriktigande i 5 kap. 4 § första *eller andra* stycket. Ett sådant beslut får dock inte innebära att offentliggörandet måste ske i leverantörens program. Beslutet får innefatta ett föreläggande vid vite.

Granskningsnämnden för radio och tv får enligt bestämmelsen fatta beslut om att en leverantör av medietjänster som överträtt ett programrelaterat villkor ska offentliggöra beslutet på lämpligt sätt.

Ändringen föranleds dels av att regeringen får fatta beslut om att vissa programrelaterade villkor ska gälla även för sändningar av ljudradio, tv och sökbar text-tv samt tillhandahållanden av beställradio och beställ-tv genom tråd, dels av att ett nytt andra stycke har förts in i bestämmelsen om beriktigande i 5 kap. 4 §. Sanktionen gäller således även för dessa överträdelser.

Tidigare förarbeten finns i prop. 1995/96:160 s. 191 och prop. 2009/10:115 s. 320.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.5.

Referenser

Svenskt offentligt tryck

- Bet. 2019/20:KrU2. *Villkor och riktlinjer för radio och tv i allmänhetens tjänst 2020–2025.*
- Prop. 1966:149. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till radiolag; given Stockholms slott den 28 oktober 1966.*
- Prop. 1977/78:91. *Om radions och televisionens fortsatta verksamhet m.m.*
- Prop. 1990/91:64. *Yttrandefrihetsgrundlagen m.m.*
- Prop. 1990/91:149. *Om radio- och TV-frågor.*
- Prop. 1992/93:236. *Om ägande av den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten.*
- Prop. 1995/96:160. *Radio- och TV-lag.*
- Prop. 1995/96:161. *En radio och TV i allmänhetens tjänst 1997–2001.*
- Prop. 1996/97:101. *Vissa ändringar i annonsbestämmelserna i radio- och TV-lagen (1996:844), m.m.*
- Prop. 2000/01:94. *Radio och TV i allmänhetens tjänst 2002–2005.*
- Prop. 2005/06:112. *Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012.*
- Prop. 2007/08:8. *TV – tillgänglig för alla. Tillstånd för digital mark-sänd TV.*
- Prop. 2008/09:195. *Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2010–2013.*
- Prop. 2009/10:115. *En ny radio och tv-lag.*
- Prop. 2012/13:164. *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019.*

- Prop. 2017/18:261. *Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service.*
- Prop. 2017/18:49. *Ändrade mediegrundlagar.*
- Prop. 2018/19:136. *Ett modernt public service nära publiken – Villkor 2020–2025.*
- Prop. 2019/20:168. *En moderniserad radio- och tv-lag.*
- Prop. 2021/22:59. *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrande-friheten.*
- SOU 2004:39. *Nytt regelverk för marksänd digital-TV.*
- SOU 2008:116. *En ny radio- och TV-lag.*
- SOU 2018:50. *Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar.*
- SOU 2020:45. *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrande-friheten.*

Övriga referenser

- Danska Kulturministeriet (2019). *Public service-tv.*
<https://slks.dk/omraader/medier/tv/public-service-tv> [2021-12-13]
- Danska Kulturministeriet (2020). *Public service-radio.*
<https://slks.dk/omraader/medier/radio/public-service-radio>
[2021-12-13]
- Danska Kulturministeriet (2021). *Medier – Love og bekendtgørelser.*
<https://kum.dk/ministeriet/lovgivning/medier> [2021-12-13]
- Europeiska kommissionen (2001). Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst (EGT C 320, 15.11.2001 s. 5–11).
- Europeiska kommissionen (2009). Meddelande från kommissionen om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009 s. 1–14).
- Finska Kommunikationsministeriet (2021). *Finland publicerar sitt svar till EU-kommissionen på Rundradioklagomålet från Sanoma.*
<https://www.lvm.fi/sv/-/finland-publicerar-sitt-svar-till-eu-kommissionen-pa-rundradioklagomålet-fran-sanoma-1419428>
[2021-12-13]

Finska regeringens proposition till riksdagen (2020) *med förslag till lag om ändring av 7 § i lagen om Rundradion Ab* (RP 250/2020 rd).

Fjölmiðlanefnd Island (u.å.). *About the Media Commission*.
<https://fjolmidlanefnd.is/about-the-media-commission/>
[2021-12-13]

Granskningsnämnden för radio och tv (2020a). Beslut den 2 november 2020, dnr 20/02595, fråga om opartiskhet och saklighet.

Granskningsnämnden för radio och tv (2020b). Beslut den 30 november 2020, dnr 20/02163, fråga om opartiskhet och saklighet.

Granskningsnämnden för radio och tv (2021a). Beslut den 15 mars 2021, dnr 19/03743 och 20/01041, fråga om opartiskhet, saklighet, respekt för privatlivet samt mediets genomslagskraft.

Granskningsnämnden för radio och tv (2021b). Beslut den 10 maj 2021, dnr 21/01654, fråga om avskrivning.

Granskningsnämnden för radio och tv (2021c). Beslut den 18 juni 2021, dnr 21/00303, fråga om otillbörligt gynnande.

Granskningsnämnden för radio och tv (2021d). Beslut den 18 juni 2021, dnr 21/01041, 1065 och 1074, avseende SR:s, SVT:s och UR:s public service-redovisningar för 2020.

Granskningsnämnden för radio och tv (2021e). Beslut den 18 juni 2021, dnr 21/01942 m.fl., fråga om avskrivning.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2020a). *Granskat & klart, Tema: Mediets genomslagskraft, Granskningsnämndens praxissamling*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2020b). *Granskat & klart, Tema: opartiskhet/ställningstagande, Granskningsnämndens praxissamling*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2021a). *Årsredovisning 2020*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2021b). *Medieutveckling 2021 – Mediekonsumtion*.

- MRTV – Myndigheten för radio och tv (2015). *Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst – Redovisning av uppdragen att kartlägga hur public service-bolagens verksamheter påverkar mediemarknaden och att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster.*
- Norska regeringen (Kulturdepartementet) (2019). *Kringkastning og audiovisuelle bestillingstjenester*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/film-og-medier/innsiktsartikler/kringkasting/id2000629/> [2021-12-13]
- Post- och telestyrelsen (2018). Remissvar 17 oktober 2018 dnr 18-8564. Angående Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar, SOU 2081:50.
- Regeringen (Kulturdepartementet) (2010). Beslut den 16 december 2010, dnr Ku2009/1674/MFI. Uppdrag till Myndigheten för radio och tv om förhandsprövning av nya tjänster hos Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB.
- Regeringen (Justitiedepartementet) (2021). Beslut den 2 februari 2021, dnr Ju2021/00433. Uppdrag att genomföra en översyn av systemet för att varna allmänheten i fred och krig.
- Riksrevisionen (2020). *För förtroendets skull – granskningsnämndens granskning av public service*. RiR 2020:26.
- RÚV – Ríkisútvarpið (u.å.) *About RÚV*. <https://www.ruv.is/ruv-okkar-allra/about-ruv> [2021-12-13]
- Stiftelsen för internetinfrastruktur (Internetstiftelsen) (2021). *Svenskarna och internet 2021*.
- SOM-institutet (2021). *SOM-institutets public service-mätningar: Användning, förtroende och attityder 1986–2020*. SOM-rapport nr 2021:16.
- SR – Sveriges Radio AB (2021). *Public service-redovisning 2020*.
- SVT – Sveriges Television AB (2021). *Public service-redovisning 2020*.
- UR – Sveriges Utbildningsradio AB (2021). *Public service-redovisningen 2020*.
- Wormbs, Nina (2010). Rapport till Kulturdepartementet 20 januari 2010. *Förhandsprövning av nya tjänster: Förslag på svensk modell*. (Regeringskansliets dnr Ku2009/01674).

- Yle – Rundradion Ab (2018). *Förhandsprövning av betydande tjänster*.
<https://svenska.yle.fi/artikel/2016/06/06/forhandsprovning-av-betydande-tjanster> [2021-12-13]
- Yle – Rundradion Ab (2020). *Yle i ett nötskal*. <https://svenska.yle.fi/artikel/bolaget/yle-i-ett-notskal> [2021-12-13]

Kommittédirektiv 2021:19

Innehållsvillkor för public service på internet och ordningen för beslut vid förhandsprövning

Beslut vid regeringssammanträde den 18 mars 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur villkor för public service-innehåll på internet kan ställas upp och se över möjligheterna att ändra befintlig ordning för beslut vid förhandsprövning av nya tjänster hos public service-företagen.

Utredaren ska bl.a.

- med utgångspunkt i de ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen som föreslås av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté föreslå hur villkor för public service-innehåll på internet kan ställas upp,
- bedöma vilka av de nuvarande innehållsvillkor som gäller för public service-företagens sändningar i marknätet som är lämpliga att ställa upp för deras verksamhet på internet,
- analysera om granskning av public service-innehåll på internet utifrån de nya innehållsvillkoren kräver ändringar i granskningsnämnden för radio och tv:s uppdrag,
- föreslå hur innehållsvillkor för verksamheten på internet ska följas upp vid den årliga uppföljningen av public service-uppdraget, och
- analysera möjligheterna att ändra befintlig ordning för det slutliga beslutet vid en förhandsprövning.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2022.

Generella utgångspunkter

Utredaren ska i alla delar noga beakta skyddet för tryck- och yttrandefriheten, slå vakt om public service-företagens oberoende och verka för deras möjligheter att bevara sin legitimitet, kvalitet och relevans i det moderna medielandskapet. Inga ändringar ska föreslås i det av riksdagen fastställda public service-uppdraget för 2020–2025. De förslag som lämnas bör utformas för att underlätta en kommande övergång till en mer teknikneutral reglering med ett sammanhållet public service-uppdrag från och med den tillståndsperiod som inleds den 1 januari 2026. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

Uppdraget att föreslå villkor för public service-företagens innehåll på internet

Radio och tv i allmänhetens tjänst (public service) bedrivs av Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Public service-företagens uppdrag i allmänhetens tjänst formuleras i huvudsak genom villkor i de sändningstillstånd som krävs för sändningar i marknätet. Nu gällande sändningstillstånd avser perioden 1 januari 2020 t.o.m. 31 december 2025 och innehåller bl.a. villkor om att

- ett mångsidigt programutbud ska erbjudas som speglar befolkningen i hela landet,
- programutbudet som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner,
- nyhetsverksamheten ska bedrivas så att en mångfald i nyhetsurval, analyser och kommentarer kommer till uttryck,
- ett varierat utbud av program för och med barn och unga ska erbjudas,
- behoven hos personer med funktionsnedsättning ska beaktas,
- programutbudet på de nationella minoritetsspråken ska öka,
- sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt, och
- förbud gäller mot att sända reklam.

Utöver sändningarna av radio och tv i marknätet tillhandahåller public service-företagen i princip hela sitt programutbud över internet, i huvudsak via företagens playtjänster. Företagens internetbaserade verksamheter inbegriper också textpubliceringar, bl.a. i artikelform. Villkoren i sändningstillstånden gäller dock endast för public service-företagens sändningar i marknätet. När public service-utbudet distribueras via internet och konsumeras genom exempelvis webbplatser, playtjänster och appar, sker tillhandahållandet på ett sådant sätt att det omfattas av skyddet för etableringsfriheten för trådsändningar i yttrandefrihetsgrundlagen. Det innebär att möjligheten för det allmänna att ställa upp villkor i fråga om innehållet, och granska om villkoren uppfyllts, är mycket begränsat.

Regeringen har uttalat att public service-uppdraget på längre sikt och så långt det är möjligt bör regleras samlat (prop. 2018/19:136 s. 22). I enlighet med den inriktning som fastställts av riksdagen har regeringen beslutat om sändningstillstånd och medelsvillkor för perioden 2020–2025. En mer teknikneutral reglering med ett sammanhållet public service-uppdrag kan därmed beslutas först inför tillståndsperioden som inleds 2026. Regeringen bedömer i propositionen att om grundlägsändringar genomförs under tillståndsperioden som medger dels att den verksamhet programföretagen bedriver i tråd kan förenas med villkor, dels att innehållet kan granskas, bör verksamheten på internet omfattas av samma innehållsvillkor som sändningarna i marknätet (prop. 2018/19:136 s. 21).

Nuvarande innehållsvillkor bör gälla även för verksamheten på internet

Eftersom public service finansieras med allmänna medel är det centralt för legitimiteten att hela verksamheten kan regleras på ett adekvat sätt. Behovet av en enhetlig reglering ökar i takt med att användarna i allt större utsträckning tar del av innehållet via internet (prop. 2018/19:136 s. 21). 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (Ju 2018:01) har i betänkandet Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45) lämnat förslag på ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen som, om förslagen genomförs, ska göra det möjligt att föreskriva villkor för program som sänds, eller tillhandahålls, genom tråd. Möjligheten till reglering har begränsats till public service, dvs. när det finns ett uppdrag att sända

Ljudradio och tv i allmänhetens tjänst som finansieras med allmänna medel. En ändring som möjliggör granskning i efterhand av om program som tillhandahålls genom tråd står i överensstämmelse med de villkor som meddelats har också föreslagits. Om de förslag som kommittén lämnar genomförs blir det möjligt att ställa upp villkor för public service på internet och samtidigt låta granskningsnämnden för radio och tv vid Myndigheten för press, radio och tv (granskningsnämnden) i efterhand granska hur sådana villkor efterlevs.

Under förutsättning att de författningsändringar som föreslagits av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté genomförs bör de innehållsvillkor som i nuvarande sändningstillstånd ställts upp för public service-företagens sändningar av radio- och tv i marknätet i tillämpliga delar även ställas upp för public service-innehåll på internet. Av särskild vikt är villkoren om hur verksamheten ska utövas, i synnerhet villkoren om opartiskhet och saklighet. En reglering av public service-innehåll på internet bör även innehålla bestämmelser om beriktigande. Villkor om beriktigande i ljudradiosändningar finns i SR:s och UR:s sändningstillstånd. I 5 kap. 4 § första stycket radio- och tv-lagen (2010:696) regleras när beriktigande av uppgifter i tv-sändningar och text-tv ska ske. De villkor som föreslås ska gälla under resterande del av tillståndspanoroden, dvs. fram till utgången av 2025.

Den av kommittén föreslagna ändringen i yttrandefrihetsgrundlagen möjliggör inte endast villkor för sändningar och tillhandahållanden av radio- och tv-program på internet utan även villkor för t.ex. textinnehållet på public service-företagens webbplatser. Radio- och tv-lagen omfattar dock inte tillhandahållanden på begäran av exempelvis textpubliceringar.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i de ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen som föreslås av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté föreslå hur villkor för public service-innehåll på internet kan ställas upp,
- bedöma vilka av de nuvarande innehållsvillkor som gäller för public service-företagens sändningar i marknätet som är lämpliga att ställa upp för deras verksamhet på internet och som ska gälla under resterande del av tillståndspanoroden,
- analysera förutsättningarna för att under nuvarande tillståndspanorod ställa upp innehållsvillkor för verksamhet som inte omfattas av radio- och tv-lagen,

- analysera hur en övergång till ett mer teknikneutralt public service-uppdrag kan ske fr.o.m. den 1 januari 2026, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Granskning av innehåll på internet

En efterhandsgranskning bidrar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för verksamheten. Eftersom public service finansieras med allmänna medel är det centralt för legitimiteten att hela verksamheten kan följas upp på ett adekvat sätt (prop. 2018/19:136 s. 21).

Granskningsnämnden har till uppgift att, genom granskning i efterhand, övervaka om program som har sänts i tv, sökbar text-tv, eller ljudradio eller som har tillhandahållits i beställradio som finansieras med public serviceavgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst eller i beställ-tv står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna (16 kap. 2 § radio- och tv-lagen). Granskning i efterhand kan ske på eget initiativ av nämnden eller efter anmälan från allmänheten. Bestämmelser om när ett anmält program ska granskas av granskningsnämnden finns i förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

Om granskningsnämnden finner att en överträdelse skett av programrelaterade villkor i sändningstillstånden eller mot bestämmelsen i 5 kap. 4 § radio- och tv-lagen om beriktigande får nämnden besluta att leverantören av medietjänsten på lämpligt sätt ska offentliggöra nämndens beslut. Föreläggandet får förenas med vite (17 kap. 10 § radio- och tv-lagen). I radio- och tv-lagen finns även bestämmelser om återkallelse av sändningstillstånd om tillståndshavaren på ett väsentligt sätt åsidosatt vissa villkor i tillstånden.

Utöver innehållsgranskningen av enskilda program genomför granskningsnämnden en årlig granskning av hur public service-företagen uppfyllt alla de villkor som gäller för verksamheten. Från och med innevarande tillståndsperiod får programföretagen till viss del tillgodoräkna programverksamhet som bedrivs på fritt tillgängliga och öppna delar av internet vid bedömningen av om villkoren i sändningstillstånden uppfyllts. Varje villkor ska dock huvudsakligen uppfyllas i marknätet. Om villkor ställs för public service-innehåll på internet bör även denna verksamhet redovisas och följas upp. En sådan

redovisning och uppföljning bör under återstående tid av tillståndsperioden, dvs. fram till utgången av 2025, kunna vara begränsad och utgöra ett komplement till redovisningen av verksamheten i marknätet.

Utredaren ska därför

- analysera om granskning i efterhand av public service-innehåll på internet utifrån de nya innehållsvillkoren kräver ändringar i granskningsnämndens uppdrag,
- överväga behovet av sanktioner vid överträdelser av innehållsvillkor för verksamheten på internet,
- bedöma i vilken omfattning innehåll på internet bör omfattas av granskningsnämndens årliga uppföljning av public service-uppdraget under innevarande tillståndsperiod, och
- lämna nödvändiga författningsförslag, inklusive eventuella övergångsbestämmelser.

Uppdraget att se över ordningen för beslut vid förhandsprövning

Eftersom public service finansieras med allmänna medel ska finansieringen följa EU:s regler om statsstöd. Sedan 2010 finns i Sverige ett system med förhandsprövning utformat i enlighet med det som anges i Europeiska kommissionens tolkningsmeddelande om tillämpningen av statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009) och med beaktande av det s.k. Amsterdamprotokollet (Protokoll om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst [EGT C 340, 10.11.1997]). Förhandsprövningen av nya tjänster fyller en viktig funktion för att säkerställa att statligt stöd används för tjänster som bidrar till att public service-uppdraget uppfylls och som inte påverkar konkurrensen på mediemarknaden på ett otillbörligt sätt. Förhandsprövningen regleras i medelsvillkoren. Bestämmelser om processen finns i förordningen (2019:1256) om uppgifter för Myndigheten för press, radio och tv vid förhandsprövning av tjänster hos public service-företagen. Myndighetens uppgift är att bereda ärenden med anmälningar om nya tjänster och göra en bedömning som överlämnas till regeringen. Det är regeringen som slutligen avgör om nya tjänster av betydelse eller väsentliga ändringar i befintliga tjänster inom ramen för den kompletterande verksamheten som

public service-företagen vill lansera ska godkännas. Skälet till denna ordning är att det är regeringen som, utifrån riksdagens beslut, formulerar uppdraget till public service. Eftersom regeringen formulerar ramarna för public serviceuppdraget genom beslut om sändnings-tillstånd och anslagsvillkor har det också ansetts rimligt att regeringen avgör om en ny tjänst faller inom ramarna för uppdraget eller inte (prop. 2018/19:136 s. 49 och prop. 2008/09:195 s. 39).

Det är en grundläggande förutsättning för public service-verksamheten att programföretagen kan upprätthålla integritet och redaktionellt oberoende och att de kan bedriva sin verksamhet självständigt i förhållande till ekonomiska och politiska intressen i samhället (se t.ex. prop. 1992/93:236 s. 7, prop. 2005/06:112 s. 20, prop. 2008/09:195 s. 17 och prop. 2017/18:261 s. 19). Regeringen har i prop. 2018/19:136 konstaterat att det finns nackdelar med att regeringen beslutar om godkännande av tjänster som anmäls för förhandsprövning. Att regeringen fattar det slutliga beslutet skulle kunna uppfattas som politisk styrning som påverkar oberoendet för public service negativt.

Även riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen påtalat att det finns anledning till ytterligare överväganden kring utformningen av förhandsprövningen. I tillkännagivandet har riksdagen angett att regeringen snarast ska tillsätta en utredning som ser över möjligheterna för en ordning för förhandsprövning där regeringen inte utgör den sista instansen (bet. 2019/20:KrU2 punkt 6, rskr. 2019/20:20). Det finns mot denna bakgrund skäl att göra en förnyad analys av om nuvarande ordning för beslut vid förhandsprövning är motiverad utifrån såväl regeringens övergripande ansvar för regleringen av public service som behovet av att upprätthålla public service-företagens oberoende. En analys bör även göras av möjligheterna att ändra befintlig ordning och av vilken instans, befintlig eller ny, som bör fatta det slutliga beslutet vid en förhandsprövning. Om utredaren föreslår en ny ordning ska förslag till finansiering lämnas. Det behöver också analyseras om det finns ett behov av att beslutet ska kunna överklagas. I detta sammanhang bör hänsyn tas till att public service verkar på en konkurrensutsatt marknad med snabb teknikutveckling samtidigt som krav ställs på att avgiftsmedlen används på ett effektivt sätt.

Utredaren ska därför

- analysera om nuvarande ordning för beslut vid förhandsprövning är motiverad,
- analysera möjligheterna att ändra befintlig ordning för det slutliga beslutet vid en förhandsprövning,
- om en ny ordning föreslås, lämna förslag till finansiering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska särskilt analysera och bedöma förslagens konsekvenser för oberoendet för public service samt konsekvenser för näringslivet, i synnerhet för svenska medieföretag inom press, radio och tv, samt aktörer inom andra relevanta digitala marknader. Utgångspunkten är att de statliga kostnadsramarna för området inte ska höjas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetets gång samråda med SR, SVT, UR och Förvaltningsstiftelsen, samt med Myndigheten för press, radio och tv, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket och berörda aktörer i mediebranschen. Utredaren ska följa arbetet i Regeringskansliet med 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommittés betänkande.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2022.

(Kulturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]