

Regeringen
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm
Ku2022/00647

Yttrande över betänkande

Sveriges Television överlämnar härmed sitt yttrande över utredningen *Innehållsvillkor för public service på internet och ordningen för beslut vid förhandsprövning (SOU 2022:5)*.

Hanna Stjärne

VD

Inledande kommentar

SVT har under flera års tid framfört vikten av att all verksamhet som SVT bedriver omfattas av samma regelverk. Dagens situation där delar av innehåll som public service-företagen publicerar inte kan granskas på grund av att svensk lagstiftning inte är anpassad för det är otillfredsställande. SVT vill dock understryka att SVT tillämpar samma krav och villkor online som de som annars gäller för den tillståndspliktiga verksamheten.

SVT anser att en långsiktig lösning bör komma på plats. En sådan reglering bör hålla över tid och tillfälliga lösningar bör undvikas. Syftet med ytterligare reglering bör vara att skapa ökad tydlighet för allmänheten och programbolagen.

Det är tydligt att utredaren själv anser att målsättningen för en ändrad reglering ska vara att public service-uppdraget görs fullt ut teknikneutralt och att alla publiceringar omfattas av samma villkor, uppföljning och granskning. Utredningen har dock haft ett mer begränsat uppdrag. SVT ser det som en brist att förslaget enbart omfattar beställ-tv (SVT Play) och inte andra typer av tjänster, som SVT Nyheter (sajt och app). Om inte heller helheten i en beställ-tv-tjänst omfattas skapas särskilda problem, vilket utvecklas i 4.5.1.

Utredningens förslag innebär inte heller en permanent lösning, eftersom lagen skulle behöva ändras igen alternativt att en ny lagstiftning tas fram specifikt för public service-verksamheten för att all verksamhet ska kunna granskas. Det innebär att lagstiftaren skulle besluta om en lagändring som behöver göras om efter ungefär två år. En praxis kommer att utvecklas för hur bolagen ska fullgöra villkoren, som blir inaktuell eftersom den ska ändras igen kort därefter.

Att det är en tillfällig lösning och att den enbart omfattar delar av verksamhet online motverkar delvis själva grundsyftet med en lagändring, dvs. att skapa ökad tydlighet. Även om förslaget om ytterligare reglering införs, kvarstår en betydande otydlighet för publiken gällande vilka publiceringar som kan prövas och inte. Det framstår inte som en åtgärd som främjar tydlighet och stabilitet i uppdraget.

När man väljer att ändra lagstiftning så är SVT:s bedömning att det vore bättre att införa en långsiktig regleringslösning, som omfattar alla publiceringar online och skapar önskvärd tydlighet redan från början. SVT ser inte några betydande risker med att vänta tills en långsiktig lösning kan implementeras.

SVT kan samtidigt se värdet i att utredningens förslag innebär ett steg närmare ett samlat regelverk för SVT:s verksamhet. Det innebär också en avgränsning som är hanterbar såväl ur ett publicistiskt som kommunikativt perspektiv. Men som kommer att utvecklas i det följande behöver förslaget i så fall förtydligas så att det omfattar fullständiga publiceringar i tjänsten beställ-tv. SVT tillstyrker därför utredningens förslag, under förutsättning att det tydliggörs att text omfattas av radio- och tv-lagens definition av beställ-tv.

4.5.1 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.

Utredningen har haft som utgångspunkt att vissa innehållsvillkor ska kunna införas redan under innevarande tillståndsperiod. I syfte att tillgodose detta föreslår utredningen att bestämmelser om uppställande av villkor ska införas i radio- och tv-lagen. Utredningen konstaterar samtidigt att det innebär att text-publiceringar inte kommer att omfattas av regleringen, eftersom det skulle kräva en ändring av radio- och tv-lagens tillämpningsområde. För SVT:s del innebär det att tv-program som publiceras i beställ-tv-tjänsten SVT Play skulle omfattas av innehållsvillkor redan under nuvarande tillståndsperiod, medan publiceringar på svt.se inte skulle göra det.

SVT konstaterar dock en viss otydlighet i betänkandet rörande publiceringar i SVT:s beställ-tv-tjänst SVT Play, som omfattar både tv-program, text och bilder. SVT Play består huvudsakligen av program och klipp från program, men i anslutning till varje program/avsnitt finns också kortare texter med programinformation. Utredningen gör inga djupare överväganden av om innehållsvillkor för publiceringar genom tråd i radio och tv-lagen avser enbart det audiovisuella innehållet i en beställ-tv-tjänst eller om även text omfattas av villkoren.

Beställ-tv definieras i radio- och tv-lagen som en *tjänst* där en leverantör av medietjänster i informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahåller allmänheten tv-program [...]. Enligt SVT:s bedömning innebär definitionen av beställ-tv att en sådan tjänst enligt radio- och tv-lagen omfattar såväl tv-program som text.

SVT bedömer det som en förutsättning för införande av innehållsvillkor för beställ-tv att text i anslutning till det audiovisuella innehållet i SVT Play omfattas av Granskningsnämndens prövning. Som utvecklas nedan (punkt 4.5.3) har detta betydelse såväl vid prövningen av enskilda program som vid bedömning av hur beriktiganden kommer publiken till del. En prövning av enbart delar av innehållet i den sammanhållna beställ-tv-tjänsten SVT Play innebär i praktiken en ofullständig, icke ändamålsenlig, prövning som inte behandlar publiceringar bestående av tv-program med kompletterande text som en helhet. Om text inte omfattas vid prövningen kan det vidare påverka och göra formen för beriktiganden och gemälen komplicerade och svåröversägbare på ett sätt som riskerar att motverka syftet med sådana åtgärder. Slutligen skulle en sådan lösning innebära att utredningens förslag blir just en sådan tillfällig lösning som SVT motsätter sig, då utgångspunkten är att det från 2026 kommer finnas en teknikneutral innehållsreglering som otvetydigt omfattar helheten.

Om det inte kan skapas garantier för att fullständiga publiceringar, inklusive text, i SVT Play omfattas av Granskningsnämndens bedömningar, är det SVT:s uppfattning att utredningens förslag inte bör genomföras.

Om regeringens bedömning emellertid är att allt innehåll i SVT Play omfattas av Granskningsnämndens prövningar, så bejaktar SVT förslaget. En sådan lösning är hållbar över tid och lägger grunden för den heltäckande reglering som väntas implementeras till 2026. För att säkerställa att fullständiga och kompletta prövningar sker, bör i kommande lagförarbeten

till den föreslagna bestämmelsen i radio- och tv-lagen om innehållsvillkor för tillhandahållanden genom tråd tydligt uttalas att även text i anslutning till program ska omfattas vid prövningar av publiceringar i en beställ-tv (SVT Play).

Konkret om förslaget

Med de reservationer som gjorts ovan instämmer SVT i utredningens bedömning att införande av programrelaterade villkor för innehåll i tråd bör ske genom att det i lag anges vilka innehållsvillkor som kan ställas på sändningar och tillhandahållanden genom tråd och att regeringen på motsvarande sätt som vid tillståndsgivning får besluta vilka av de i lagen angivna villkoren som ska gälla. Motsvarande villkor ska finnas i nu gällande sändningstillstånd och villkor får bara ställas upp för den tid som sändningstillståndet gäller. Regeringens beslut ska inte kunna omfatta andra villkor än de som programbolagen godtagit. SVT instämmer även i bedömningen att de villkor som ställs upp enbart ska gälla framåt, dvs. för sändningar och tillhandahållanden som görs tillgängliga för allmänheten från den tidpunkt som de programrelaterade villkoren börjat gälla.

4.5.2 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.

Under förutsättning att hela publiceringar i beställ-tv omfattas av prövning av uppfyllande av villkor (se 4.5.1), delar SVT utredningens bedömning om vilka villkor som är lämpliga att ställa upp för tillhandahållanden genom tråd under den pågående tillståndsperioden.

4.5.3 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 serviceavgift.

Under förutsättning att hela publiceringen i beställ-tv kan omfattas vid prövningar om uppfyllande av krav på beriktigande, tillstyrker SVT utredningens förslag. För beriktigande i ett tillhandahållande arbetar SVT i dag utifrån principen att en felaktig sakuppgift korrigeras genom att programmet avpubliceras och klipps om så att en ny, korrekt version, tillhandahålls. Informationen om att programmet har beriktigats publiceras som huvudregel i textform i anslutning till programmet. SVT anser att information i text i anslutning till programmet är den i dag mest lämpliga metoden för att på ett transparent sätt upplysa publiken om att programmet har beriktigats – och på vilket sätt. Det är också den praxis som utvecklats i branschen, bland etermedier och press. SVT har bedömt att en skylt inne i programmet inte i samma utsträckning når den publik som såg den felaktiga versionen, eftersom få ser om ett program flera gånger. Information i text kan även användas i andra situationer för att kontextualisera videoinnehållet.

Om den föreslagna regleringen däremot inte ger Granskningsnämnden möjlighet att pröva hela publiceringen, video och text, bedömer SVT att förslaget inte bör genomföras. En reglering som omfattar enbart video och inte beaktar text i anslutning skulle utgöra en

begränsning av SVT:s publicistik. Som redogörs för ovan skulle SVT t.ex. behöva göra beriktiganden på ett för publiken mindre tillgängligt sätt. SVT skulle även behöva förändra dagens publicistiska förhållningssätt och arbete gällande hur beriktigande görs i SVT Play. Det bör noteras att utredningen konstaterar att "ett villkor som skulle innebära förändringar i public service-företagens verksamhet inte kan anses som lämpligt att ställa upp" (s.94).

Om text inte kan omfattas av prövningarna från 2023 – men blir en del av prövningen från 2026 – skulle det innebära att SVT behöver ändra sitt arbetssätt igen, till det mer ändamålsenliga sättet företaget arbetar på i dag. Det gäller även för Granskningsnämnden, som utvecklar en praxis fram till 2026 och sedan behöver ändra den igen. Detta är, vilket SVT tidigare framfört, inte önskvärt.

4.5.4 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.

SVT delar utredningens bedömning att det inte krävs en ändring av Granskningsnämndens uppdrag.

SVT tillstyrker utredningens förslag om att anmälan ska ha gjorts inom tre månader från att tillhandahållandet inletts för villkor som gäller enligt beslut av regeringen. Det harmoniserar med dagens system för anmälningar till Granskningsnämnden och Medieombudsmannen. Över tid kan nya omständigheter och kunskaper framkomma, vilket förändrar bedömningen av program. Det är därför av stort värde att anmälningar prövas utifrån det sammanhang som programmet har publicerats i.

Som utredningen föreslår bör möjligheten att anmäla program inte gälla retroaktivt. Anmälan bör enbart kunna göras av program som publicerats efter att villkor för onlineinnehåll börjat gälla.

4.5.5 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.

SVT tillstyrker i huvudsak förslaget. SVT vill uppmärksamma att det i en digital miljö uppstår nya förutsättningar för var och hur ett offentliggörande kan ske. Det är därmed inte självklart hur ett offentliggörande av nämndens beslut ska göras "på ett lämpligt sätt" (17 kap. 10 § radio- och tv-lagen). Ny praxis behöver utvecklas vid prövningen av villkoren.

Utredningen skriver [s. 109] att ett program i beställ-tv, till skillnad från sändningar, kan tillhandahållas under en längre tid och därigenom få en större spridning. Utredningen menar att det är en omständighet som kan få betydelse vid bedömningen av den särskilda avgiftens storlek. SVT vill betona att ett tillhandahållande inte nödvändigtvis innebär att programmet

fått en större spridning och anser inte att det i sig motiverar en högre särskild avgift. Karaktäristiskt för tittandet online är dock att det, i de flesta genrer, är mer utspritt över tid.,

4.5.6 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.

SVT tillstyrker förslaget. Det är naturligt att skyldigheten att redovisa hur uppdraget har fullgjorts enligt medelsvillkoren också omfattar eventuella nya krav som ställs med stöd av radio- och tv-lagen. SVT vill understryka utredningens bedömning att kravet på redovisning och Granskningsnämndens uppföljning i så fall ska gälla från tidpunkten för regeringens beslut och inte för tid före sådant beslut.

De villkor som utredningen föreslår ska kunna gälla från 2023 har enligt SVT begränsad påverkan på public service-redovisningarna, som framför allt beskriver uppfyllande av övrig reglering i sändningstillstånd, medelsvillkor och de särskilda besluten om tillgänglighet. I dag beskrivs arbetet med att säkerställa att kraven om hur sändningsrätten efterlevs, inklusive antalet granskningar och fällningar, i public service-redovisningarna. Det är en rimlig detaljnivå även för beställ-tv.

SVT vill samtidigt även här peka på den praxis som behöver utvecklas kring nämndens bedömning av SVT:s redovisning av sändningar och tillhandahållanden på internet. Om vissa krav skulle införas under en första tillfällig period 2023–2025 kan nämndens bedömning komma att få en innebörd som skiljer sig från det som kommer att gälla från den tidpunkt då ett mer teknikneutralt uppdrag beslutas.

4.6 En övergång till ett mer teknikneutralt public service-uppdrag

Det arbete som nu inleds för en framtidssäkrad reglering av public service är en central process för det svenska public service-systemet. Förändringar i lagreglering och form för uppdragsdokument måste värna och helst stärka programföretagens oberoende ytterligare. En eventuell ny lag och ett nytt uppdragsdokument bör bygga på de principer som gäller i dag och som bidrar till oberoendet för svensk public service. Det omfattar till exempel att uppdraget ges för en bestämd tidsperiod, att villkor som kan ställas upp slås fast i lag och att bolagen ska godkänna de programrelaterade villkoren.

Uppdraget bör ge SVT flexibilitet att anpassa sig till publikens medieanvändning och inte utöka detaljregleringen. En stor del av formuleringarna i sändningstillstånd och medelsvillkor är redan teknikneutrala och kan flyttas över till det nya uppdragsdokumentet medan andra villkor kan behöva anpassas för ändamålet.

SVT instämmer i utredningens bedömning att radio och tv i allmänhetens tjänst har ett stort värde i ett demokratiskt samhälle och att en framtida reglering bör värna verksamhetens oberoende, legitimitet och relevans samt unika roll i det svenska medielandskapet.

SVT:s uppdrag i dag omfattar både sändning av kanaler och tillhandahållanden online. SVT kan även erbjuda multimediala tjänster. För att kunna erbjuda allmänheten attraktiva och tillgängliga tjänster är det en förutsättning att programbolagen kan arbeta med multimediala

tjänster som inkluderar både rörlig bild (linjärt, catch-up och VOD), text, stillbilder och grafik. Det bör vara tydligt även framöver.

SVT instämmer i utredningens uppfattning att målsättningen för en ändrad reglering ska vara att public service-uppdraget görs fullt ut teknikneutralt och att alla publiceringar omfattas av samma villkor och samma möjlighet till uppföljning och granskning. Utredningen konstaterar att all publicistisk verksamhet bör lyda under innehållskraven, även publiceringar i text.

I dag har SVT krav på att huvudsakligen uppfylla uppdraget i marknätet och ha balans mellan marknätssändningar och det digitala erbjudandet. Digitaliseringen går dock fort och stora grupper tittar aldrig på linjära sändningar. En naturlig följd av ett fullt ut teknikneutralt uppdrag är att ta bort de villkor som i dag begränsar SVT:s möjlighet att utföra uppdraget på det mest effektiva och ändamålsenliga sättet och med publikens bästa i fokus.

Utredningen lyfter olika alternativ för hur ett teknikneutralt uppdrag bäst formuleras. Mot bakgrund av att utredningen behandlar denna fråga endast översiktligt anser SVT att det är för tidigt att nu ta slutlig ställning. SVT ser samtidigt i likhet med utredningen flera fördelar med att ett teknikneutralt uppdrag formuleras genom bestämmelser i lag i kombination med ytterligare styrdokument. Som utredningen visar är en av fördelarna med en särskild lagstiftning att det ger möjligheter för tydlig formulering av uppdraget och programföretagens oberoende i förhållande till staten och andra institutioner och maktsfärer i samhället. Det bör vara en uppgift för en kommande public service-utredning att lämna förslag på vad som ska regleras i lag respektive andra styrdokument.

Sammantaget bör ett fullt ut teknikneutralt uppdrag formuleras så tydligt som möjligt, i så få olika dokument som möjligt, och utan alltför detaljerade villkor. Det bör vara lätt att överblicka och förstå det samlade uppdraget och programföretagen bör ges goda möjligheter att avgöra hur uppdraget ska genomföras. Principen om att public service-företagens uppdrag ges för bestämda tidsperioder, som ger goda planeringsförutsättningar och värnar oberoendet, bör behållas.

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

SVT vill föra fram de principiella skäl som talar emot ordningen med förhandsprövning.

Ytterst strider förhandsprövningen mot Yttrandefrihetsgrundlagens förbud mot hindrande åtgärder i 1 kap 11§ samt skyddet för den redaktionella friheten och kan även innebära ett ingrepp i den grundlagsfästa etableringsfriheten. Även om prövningen ska inrikta sig på tjänsters utformning och teknik, går det inte att pröva tjänsten utan att bedöma vilket innehåll som ska ingå i den. Innehållet är centralt för frågan om vilket värde tjänsten har för samhället och publiken. Sådan bedömning av innehållet strider mot YGL:s förbud mot hindrande åtgärder.

Riksdagen fattar beslut om public services uppdrag. Genom förhandsprövningen får en annan instans rätt att uttolka public service-uppdragets innebörd. Man kringgår därmed riksdagen, och man inför dessutom en möjlighet att i praktiken påverka uppdraget under pågående sändningstillståndsperiod. Sändningstillstånden är fastslagna för en bestämd tid, för att ge public service-bolagen planeringsmöjligheter och värna oberoendet genom att politiken inte

ska gå in och göra ändringar mitt i en uppdragsperiod. Men den konstruktionen fungerar inte fullt ut när en aktör under pågående tillstånd kan omformulera uppdraget.

Med de ändringar som genomfördes i och med det nya sändningstillståndet 2020, försvagades programföretagens oberoende gentemot kommersiella intressen eftersom de aktörer som har mest intresse av att begränsa public service har fått möjlighet att anmäla tjänster. Förhandsprövningen minskar avståndet till både politiken och kommersiella intressen och bör därför avskaffas. Att det dessutom är regeringen som beslutar om en tjänst ska få lanseras eller ej är i sig problematiskt.

Att en myndighet tar över beslutet vid förhandsprövning ändrar inte det som har beskrivits ovan. Det innebär fortsatt att ytterligare en aktör får möjlighet att i realiteten utforma och uttolka vad som ska ingå i public service-uppdraget, dessutom under pågående tillståndsperiod. Förhandsprövningen kringskar riksdagen och ordningen att uppdraget ska beslutas av riksdagen och att regeringen ska utfärda sändningstillstånd och medelsvillkor med utgångspunkt i riksdagens beslut.

SVT anser samtidigt att det ur oberoendeperspektiv är bättre att beslutet flyttas från den politiska nivån. Det är centralt att den som bedömer tjänster har djup förståelse för public service-bolagens uppdrag att verka i allmänhetens tjänst. Den måste kunna göra en god bedömning av samhällsvärdet av tjänsterna och inte enbart se till dess marknadspåverkan.

6.1 Förslag: Författningsändringarna med villkor för public serviceföretagens 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

Under förutsättning att det tydliggörs att även text i beställ-tv omfattas, tillstyrker SVT utredningens förslag.

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

SVT har inga synpunkter på förslaget.