



Kommittédirektiv

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 tillståndperiod 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 grundlagsändringar 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 tillståndsperioden, 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 tillståndsperioden,
- analysera förutsättningarna för att under nuvarande tillståndsperiod 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 service-avgift 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 service-uppdraget genom beslut om sändningstillstånd 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 förslagets 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)