

RAPPORT

Armlängds avstånd eller i armkrok med staten?

Några observationer av den politiska
styrningen av public service

RAPPORT

Armlängds avstånd eller i armkrok med staten?

Några observationer av den politiska
styrningen av public service

01 INLEDNING	3
02 STATEN SOM GARANT I ÄGARSTRUKTUREN	6
03 EN FÖRSVAGAD KOPPLING TILL PARTIPOLITIKEN I STYRELSERNA	9
04 EN NÄRA DIALOG MELLAN REGERINGEN OCH PROGRAMBOLAGEN	12
05 SLUTSATSER	17
06 KÄLLFÖRTECKNING	20
07 BILAGA	23

Inledning

”SVT ägs av en stiftelse. Det ger SVT en mycket självständig ställning. Företaget ägs varken av staten eller kommersiella intressen. På så vis blir SVT vad vi brukar kalla ”fri television”.

Så beskriver SVT sig självt på sin egen hemsida.¹ Modellen med svensk public service brukar ibland beskrivas med att ”armlängds avstånd” ska råda mellan staten och bolagen.² Företrädare för public service har också talat om att modellen med en självständig stiftelse och bolag skapar ”brandväggar” mot statligt eller politiskt inflytande.³

Värdet av en oberoende ställning för public service grundar sig på idén om objektiv nyhetsförmedling där tanken är att public service bäst uppnår objektiv journalistik när man inte står i direkt förbindelse till statsmakten.⁴ Objektivitet i detta avseende betyder därmed något väsentligt annorlunda än när objektivitet används som ett förhållningssätt i statsförvaltning eller forskning, alltså att i statsförvaltning undvika jäv och garantera regelstyrda beslutsprocesser eller att i forskning applicera en strikt vetenskaplig metod. I fråga om public service handlar dock objektivitet om att i det journalistiska arbetet beakta framförallt två principer: Saklighet och opartiskhet i innehållet.⁵

1. ”Bolagsstyrning”. SVT:s hemsida. Hämtad från: <https://omoss.svt.se/var-roll/organisation/bolagsstyrning.html>.

2. Stefan Löfven på Instagram, 2019-02-22. https://www.instagram.com/p/B839YaBn4R5/?utm_source=ig_web_copy_link.

3. Peterson Jan, Svanberg, Albert. ”SVT och SR: Public service verkar redan oberoende från staten”. *Svenska Dagbladet*, 2019-09-07. <https://www.svd.se/svt-och-sr-public-service-verkar-redan-oberoende-fran-staten>.

4. ”Vår roll”. SVT:s hemsida. Hämtad från: <https://omoss.svt.se/var-roll.html>.

5. Petersson, Olof. ”Objektivitet i medier, förvaltning och forskning: ett statsvetenskapligt perspektiv”. I *Skarhed et al. Ord och rätt: Festskrift till Hans-Gunnar Axberger*. Visby: Eddy.se ab, 2020, s.437–450.

Public service skyddas i dag liksom alla medier från statligt inflytande på redaktionell nivå genom bland annat yttrandefrihetsgrundlagen (kap. 3 § 6), vilket alltså hindrar staten från inblandning i enskilda program.⁶ En statlig styrning förekommer dock på högre nivå. Staten finansierar public service numera via skattsedeln och politisk styrning av innehållet förekommer via sändningstillstånd och anslagsvillkor. Dessutom utser regeringen ordförande och ledamöter i den stiftelse som är satt att förvalta de tre public servicebolagen SVT, SR och UR. Sedan länge finns dock en etablerad praxis och uppslutning av de politiska partierna om att public services oberoende bör värnas. Sedan en tid finns också förslag från främst vänstersidans partier att befästa denna praxis i grundlag. Den parlamentariska kommitté som nyligen presenterade sitt betänkande i frågan avfärdade dock idén. I utredningen är det svårt att hitta några solida argument för grundlagsskydd över huvud taget, bland annat konstaterar man att ett skydd för enskilda bolags oberoende skulle innebära ett "mycket udda" inslag i grundlagen.⁷ Trots det står en majoritet av riksdagens partier (S, MP, V, C, L) bakom ett sådant skydd medan oppositionen (M, KD, SD) avfärdar idén. Eftersom man inte kunde nå en kvalificerad majoritet i riksdagen för grundlagsändring valde dock kommittén att inte gå fram med förslaget.

Den politiska debatt mellan riksdagspartierna som utlösts i samband med att betänkandet presenterades har främst kretsat kring frågan om hur oberoende bäst värnas i framtiden. Samtidigt saknas en given definition om vad detta "oberoende", som man anser är skyddsvärt, faktiskt innebär. Med andra ord kan man ställa frågan om public service i dag lever upp till beskrivningen som oberoende radio och TV?

Syftet med denna granskning är inte att ge ett uttömmande svar på denna fråga. Inte heller är syftet att ge en heltäckande bild av hela public service-systemet eller dess styrning. Sådana mer eller mindre heltäckande redogörelser finns redan i form av de statliga public service-utredningarna: 2005, 2012 och 2018. Särskilt i utredningen från 2005 finns även en historisk genomgång av public service-systemets utveckling från starten på 1920-talet. I stället syftar denna granskning till att peka på vissa ofta bortglömda aspekter av statens förhållande till public service i det aktuella institutionella systemet.

Huvuddelen av kunskapsunderlaget har hämtats från närläsning av dokument (till exempel sändningstillstånd, anslagsvillkor, bolagsordningar) som reglerar förhållandet mellan staten och public service, men också genom att ta del av

6. SOU 2020:45, s.372.

7. SOU 2020:45, s.379.

vilka ledamöter som ingår i public services styrelser samt genom att granska korrespondens mellan kulturdepartementet och bolagen. De parlamentariska public service-utredningarna från 2005, 2012 och 2018 har tjänat som främsta källan för att inhämta kunskap om det nuvarande systemet och om juridiken. Därtill har NMI genomfört intervjuer med några personer som har god insikt i hur den politiska styrningen av public service fungerar i praktiken.

I den första delen beskrivs det ofta bortglömda statliga inflytandet i de grundläggande dokument som lägger grunder för dagens ägarstruktur och förhållandet mellan staten och public service-verksamheten. I den andra delen beskrivs processen för val av ledamöter i public services styrelser liksom ledamöternas förhållande till den politiska makten och staten. I den tredje delen redogörs för delar av den regelbundna kontakt som sker utanför den formella ägarstrukturen mellan den politiska nivån (kulturdepartementet) och public service-bolagen. Sist men inte minst kommer några avslutande reflexioner att sammanfatta granskningen.

Om Näringslivets medieinstitut

Näringslivets medieinstitut (NMI) ska bidra till kvalitetshöjning i svenska nyhetsmedier genom kritisk granskning och öppen diskussion. Ämnen som NMI bevakar inkluderar saklighet, opartiskhet, pressetik och public service. Verksamheten finansieras av Stiftelsen Fritt Näringsliv.

Staten som garant i ägarstrukturen

Vid sidan av yttrandefrihetsgrundlagen och radio- och TV-lagen reglerar ett antal dokument förhållandet mellan staten och public service. Sändningstillstånd och anslagsvillkor är de huvudsakliga instrumenten för regeringens och riksdagens inflytande på innehållet respektive finansieringen till public service. Denna styrningsform går tillbaka till 1996, då den tidigare styrningsformen med avtal övergavs.⁸ Genom anslagsvillkor fördelar riksdag och regering pengarna mellan de tre public service-bolagen och genom sändningstillståndet ställer man innehållskrav på utbudet.

Kraven på innehållet som i dag finns i sändningstillstånden och anslagsvillkor har utvecklats successivt över tid under hela efterkrigstiden. Bland de viktigaste innehållskraven både i dag och historiskt finns det så kallade "speglingsuppdraget", att public service i sin journalistik ska spegla intressen, variation och förutsättningar hos den svenska befolkningen. Kravet på opartiskhet och saklighet är också grundläggande. Ett annat centralt krav är att programverksamheten ska bedrivas utifrån ett "jämfälldhets- och mångfaldsperspektiv", att verksamheten ska präglas av "folkbildningsambitioner" och man ska ge utrymme för "en mångfald av åsikter och meningyttringar". Man ska också ha ett utbud för minoritetsspråken och för funktionshindrade.

Det är kulturministern som beslutar om sändningstillstånd och anslagsvillkor för femårsperioder och den senaste perioden löper mellan 2020–2025.

Riksdagen skulle även kunna utöka sin styrning av innehållet, men detta får ske huvudsakligen på de villkor som framgår av yttrandefrihetsgrundlagens 3 kapitel och därför bland annat ha stöd i lag, det vill säga radio- och TV-lagen. Till exempel kan regeringen besluta om andel programutbud för funktionshindrade, eller krav på innehåll med hänsyn till "genomslagskraften" vilket i praktiken kan innebära förbud mot att skildra vissa ämnen i programmen, såsom etniskt hat. Vid senaste beslutet om sändningstillstånd beslutades om ett sådant separat regeringsbeslut som slog fast andelen program för funktionshindrade som SVT

8. SOU 2005:1, s.51.

och UR ska sända.⁹ Regeringen skulle dock kunna utnyttja det utrymme som finns för styrning av innehållet på ett mer aggressivt sätt om man så skulle vilja.

Vid sidan av styrningen via tillstånd och villkor har regeringen/staten en viktig roll i de institutionella ramarna inom vilka public service verkar, vilket sällan brukar belysas i debatten om public service. De tre programbolagen SVT, SR och UR ägs alla av en förvaltningsstiftelse som skapades genom regeringsbeslut 1996. I stiftelsens förordnande från samma år slås det fast att syftet för stiftelsen är att *"främja självständigheten hos företag i den omfattning och på det sätt som riksdagen och regeringen bestämt, här i landet bedriver sändningar av ljudradio- och televisionsprogram i allmänhetens tjänst."* Det finns alltså en direkt länk mellan regeringens beslut och stiftelsens uppdrag att förvalta bolagen. Regeringen eller riksdagen kan också ändra i stiftelseförordnandet (förutom ändamålsbestämmelserna) via regeringsbeslut och är på så sätt garanterad för stiftelsens uppdrag. I förordnandet står att *"staten genom regeringen får ändra eller upphäva föreskrifterna i punkt 1 och 4-20. Punkterna 5-7 får dock ändras eller upphävas endast om ett beslut av riksdagen föranleder det."* Dessa punkter berör såväl namn, medelsanvändning, regler för att utse ordförande och ledamöter, beslutsordning, redovisning och revision. Ändring i dessa punkter har också skett 1999, 2007, 2019 och 2020.¹⁰ Förutom detta beslutar regeringen om ordförande och ledamöter i stiftelsens styrelse. Beslutet om ledamöterna sker efter nomineringar från riksdagspartierna.

Statens roll är också tydlig i de bolagsordningar som följer enligt aktiebolagsrätten, vilket inte heller brukar nämnas i debatten om public service. Dessa bolagsordningar styr varje programbolags inre liv. Enligt punkt 21 i bolagsordningen för SVT står exempelvis att *"denna bolagsordning får inte ändras utan medgivande från regeringen."* Samma skrivning återfinns i UR:s och SR:s bolagsordningar. Självständigheten i de tre bolagen är alltså inte större än att varje förändring av de stadgar som reglerar bolagens inre liv måste godkännas av regeringen. Det finns heller inget principiellt som hindrar en större styrning av innehållet via bolagsordningarna, men hittills har riksdagens partier ställt sig skeptiska till en sådan styrning.¹¹

Regeringen har också en central roll i revisionen av programbolagen. Den främsta uppföljningen av verksamheten sker via de så kallade public service-redovisningarna som enligt anklagsvillkoren ska skickas till Myndigheten för press, radio och TV tillika kulturdepartementet senast den 1 mars varje år. Här finns alltså en konkret länk mellan finansiering och uppföljning av innehållet. Dessa redovisningar granskas också kontinuerligt av granskningsnämnden, som

9. Regeringsbeslut Ku2019/01605/MD.

10. Samanställd avskrift av Stiftelseförordnande. Kulturdepartementet. 2020-05-28.

11. SOU 2018:50, s.270.

är ett fristående organ inom Myndigheten för press, radio och TV och som består av ledamöter utsedda av regeringen. Varje år avger nämnden ett beslut om man anser att bolagen levt upp till kraven i sändningstillstånden eller ej.

Vid sidan av public service-redovisningarna finns även en inbyggd mekanism för revision av programbolagen. Vd och styrelseledamöterna i programbolagen beviljas ansvarsfrihet av stiftelsen vid årsstämman, vilket följer på föredragning av årsredovisning och revisorsberättelse. Public service-bolagen omfattas dock inte av Lagen om revision av statlig verksamhet, utan revisionen regleras i stället i anslagsvillkoren. I regeringens anslagsvillkor punkt 22 framgår att *"SVT ska redovisa samtliga verksamhets- och programområden och hur det säkerställts att all verksamhet uppfyller de krav som ställs på företaget i sändningstillstånd och medelsvillkor."* Detta ska granskas av revisorerna enligt punkt 25.

Regeringen har ett stadgat inflytande över revisionen. Enligt bolagsordningen i SVT, SR och UR utser regeringen 1 revisor + suppleant och bolagsstämman (som alltså består av stiftelsens ledamöter) utser själv en revisor (och suppleant om tillämpligt). Revisorerna kontrollerar public service-redovisningen genom så kallade "rapporter över faktiska iakttagelser". Det rör sig inte om någon revision enligt internationell standard utan endast vissa kontroller av tabeller. Därför bestyrker inte revisorerna något om giltigheten i innehållet i public service-redovisningarna. Dessa rapporter ska sedan skickas till kulturdepartementet.

-- En försvagad koppling till partipolitiken i styrelserna

Fram till 2009 utsåg regeringen ordföranden i de tre programbolagen SVT, SR och UR efter samråd med riksdagspartierna. Sedan dess utses ordförandena liksom ledamöterna av förvaltningsstiftelsen, men även efter förändringen fortsatte partitillhörighet att spela roll för utnämningarna under några år framöver (se matris nedan). Traditionellt gick ordförandeposten i SVT till en socialdemokrat, medan övriga tre största partier i riksdagen fick dela på SR, UR och förvaltningsstiftelsen.¹² Sedan 2014 utses dock samtliga ordförandeposter utan hänsyn till partipolitiken.

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Stiftelsen	(m)	(m)	(kd)	0	0	0	0	0	0	0
SR	(kd)	(kd)	(m)	0	0	(fp/mp/sp)	(fp/mp/sp)	0	0	0
SVT	(s)	(s)	(s)	(s)	(s)	(s)	(s)	0	0	0
UR	(v)	(v)	(fp)	(fp)	(c)	(fp)	(fp)	0	0	0

*Partitillhörighet, ordförandeposter i public services styrelser.
Partitillhörighet inom parentes. 0= ingen partibakgrund.*

12. Se Tabell 2.1 i public service-utredningen SOU 2005:1, s.41.

Den enda post som regeringen i dag tillsätter självständigt är ordföranden för förvaltningsstiftelsen. Denne utses av regeringen efter "*kompetens, integritet och lämplighet*". Ledamöterna nomineras av partierna men utses av regeringen, vilket riksdagen fastslog 1993. Det får konsekvensen att det främst är personer med långt partiengagemang som sitter i stiftelsens styrelse och etablerar den mest direkta länken mellan partipolitiska intressen och förvaltningen av public service. Sedan 1 januari 2019 får dock inga aktiva riksdagsledamöter, i likhet anställda vid Regeringskansliet ingå i stiftelsens styrelse. I stället är det främst före detta politiker bland riksdagspartierna som sitter i styrelsen.¹³

Fortfarande sitter dock miljöpartisten och den före detta statssekreteraren Alf Karlsson i förvaltningsstiftelsens styrelse trots att han sedan 2019 är arvoderad utredare för innovationsstöd vid universitet och högskolor vid Regeringskansliet.¹⁴ Med tanke på bestämmelsen om att inga anställda vid Regeringskansliet får ingå i styrelsen i syfte att öka avståndet till den politiska makten kan man ifrågasätta lämpligheten i att en utredare under anställningsliknande former ändå väljs in i styrelsen av regeringen.

Enligt punkt 7 i stiftelsens förordnande ska personerna som ingår i de tre programbolagens styrelser utses "*utifrån krav på kompetens, integritet och lämplighet. Bland styrelsens ledamöter bör det finnas personer med erfarenhet från olika verksamheter i samhället och olika delar av landet.*"

Uppdraget om att representera olika delar av landet kan särskilt ifrågasättas i SVT:s fall, där sex av nio har Stockholm som bostadsort. I övrigt är kultur, föreningsliv, akademi och statlig sektor fyra verksamhetsområden i samhället som står för merparten av ledamöternas bakgrund medan näringslivet har en mer begränsad representation.

I bilagan följer en genomgång av de personer som till dags datum (augusti 2020) sitter i förvaltningsstiftelsens, SVT:s och SR:s styrelse, samt en kort sammanfattning av ledamöternas bakgrund. I fallet med SVT och SR har även ledamöternas bostadsort inkluderats just för att kunna bedöma uppfyllelsen av kravet "olika delar av landet".

13. Pressmeddelande. "Regeringen föreslår ny finansiering av public service". Regeringens hemsida, 2018-04-12. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/04/regeringen-foreslar-ny-finansiering-av-public-service/>.

14. Förordnande U2019/03535/PS.

En nära dialog mellan regeringen och programbolagen

Trots att ägarstrukturen är tänkt att garantera oberoende finns en formaliserad kontakt mellan staten och public service-bolagen. Dialog mellan staten och programbolagen sker inom framförallt tre områden: halvtidsöversynen, granskningsnämndens uppföljning av public service-redovisningarna, och sist men inte minst inom ramen för en fristående dialog med kulturdepartementet.

Halvtidsöversynen har varit en etablerad del av regeringens uppföljning av verksamheten i public service sedan 2012. Då föreslog alliansregeringen att en översyn ska äga rum efter halva tillståndperioden, där skälen bland annat gällde att ny teknik, nya regelverk och andra medieformer snabbt kan ändra förutsättningarna för bolagens verksamhet.¹⁵ Den senaste halvtidsöversynen ägde rum 2017, under tillståndperioden 2014–2019. Då träffade kulturministern företrädare för programbolagen, och mötet handlade främst om hur en ändamålsenlig reglering av public service ska se ut nästa tillståndperiod vad avser till exempel förändringar i medielandskapet och relationen till kommersiell media. Mötet blev också en chans för regeringen att förbereda och inhämta information till nästa kommittédirektiv till nästa public service-utredning. Bolagen har uttryckt en oro över att halvtidsöversynen riskerar oberoendet om den blir för detaljerad.¹⁶

Granskningsnämndens uppföljning är den mest konkreta formen av statens uppföljning av public service-bolagens innehåll och uppdrag. Nämnden består av ledamöter tillsatta av regeringen, och sorterar under Myndigheten för press, radio och TV. Varje år granskar granskningsnämnden på regeringens uppdrag bolagens public service-redovisningar och skriver en rapport om man anser att bolagen uppfyllt uppdraget. I regeringens instruktioner till MPRT står att *"Granskningsnämnden för radio och tv bedömer årligen i efterhand, utifrån redovisningar från Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB, om bolagen har uppfyllt sina uppdrag enligt villkor i*

15. Prop. 2012/13:164.

16. SOU 2018:50, s.238–239.

sändningstillstånden, anslagsvillkoren och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av radio- och TV-lagen.”¹⁷ I rapporten kan granskningsnämnden rikta kritik mot de punkter där man anser att bolagen ej uppfyllt sitt uppdrag. Så har också hänt. I de senaste rapporterna riktade exempelvis granskningsnämnden kritik mot att bolagen inte förklarar vad centrala begrepp som ”mångfald” och ”spegling” betyder i praktiken när man utvärderar detta.¹⁸

Sist men inte minst finns en mer eller mindre formaliserad dialog mellan regeringen och programbolagen genom kulturdepartementet. Dialogen är särskilt intensiv inför varje period att ta fram nya sändningstillstånd/ anslagsvillkor men pågår också löpande under tillståndsperioden. Dialogen inkluderar möten och remisser, samt direkt kontakt mellan den politiska nivån och chefer vid programbolagen. Det handlar ibland om direkta möten mellan programbolagens vd:ar och kulturministern, men kan också handla om att politiska tjänstemän träffar och diskuterar policy-frågor med programbolagens höga chefer.

Både SVT och SR har egna public affairs-avdelningar som i hög grad sköter denna dialog. De ägnar sig åt vad man kan kalla lobbyism och bedriver opinion gentemot regering och riksdag. På SVT kallas denna resurs ”strategiavdelningen” som har en strategichef och ungefär fem heltidsanställda tjänster för närvarande. Strategiavdelningen ingår i en större enhet kallad strategienheten, som förutom public affairs inkluderar juridik och programetik. Avdelningen har till uppgift att säkerställa uppföljning av genomförandet av public service-uppdraget, hantera samhällskontakter (inklusive företrädare för Regeringskansliet, riksdagens kanslier, intresseorganisationer, medieföretag och andra aktörer), hantera utredningar och remisser, internationella samverkna inom ramen för European Broadcasting Union (EBU) och internt strategiarbete.¹⁹

För närvarande är Henrik Selin strategichef på SVT, som har nära band till statsförvaltningen tidigare i karriären. Tidigare arbetade han på Regeringskansliet som huvudsekreterare åt kommittén ”Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet”. Han har tidigare bland annat även jobbat som huvudsekreterare för två public service-utredningar, varit chef för Presstödsnämnden och jobbat som avdelningschef på Svenska Institutet.²⁰

NMI har undersökt närmare hur kontakten mellan kulturdepartementet och public service-bolagen ser ut närmare. Under perioden 2018–2020 genomfördes minst 22 möten där företrädare för kulturdepartementet och programbolagen deltog. I de flesta fall rör det sig om möten på tjänstemannannivå mellan departementets tjänstemän (politiska och opolitiska) och bolagens tre strategiavdelningar. Ibland rör det sig även om möten mellan statssekreterare

17. SFS 2010:1062 med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

18. Granskningsnämndens beslut Dnr: 20/00760, 811 och 813. 2020-06-18.

19. Mejlväxling med Henrik Selin, strategichef vid SVT. Juli 2020.

20. Nilsson, Madeleine. ”SVT hämtar strategichef från regeringskansliet”. *Dagens media*, 2019-11-29.

<https://www.dagensmedia.se/medier/rorligt/svt-hamtar-strategichef-fran-regeringskansliet/>

eller ministrar och bolagsrepresentanter (vd eller strategienheterna). Av listan framgår att kulturminister Amanda Lind haft ett enskilt möte med de tre vd:arna för SVT, SR och UR under 2019. Dessutom har kulturministern eller hennes statssekreterare vid minst sex tillfällen under 2018–2020 deltagit i studiebesök ute vid SVT- och UR -redaktioner där vd för bolaget ibland deltagit. Under tre tillfällen, 19, 20 och 26 mars 2019, höll kulturdepartementet möten med bolagens tre strategienheter för att informera om arbetet med den nya public service-propositionen, alltså framtagandet av propositionen som visar inriktningen för bolagens framtida villkor.²¹

Kulturdepartementet hävdar i kontakt med NMI att det upprättats allmänna handlingar för endast två av dessa möten: beredskapsmötet 3 december 2018 och kulturminister Amanda Linds möte med mediebranschen 25 mars 2020. Mötet den 3 december gällde att diskutera regeringens föreslagna ändringar av public service-bolagens beredskapsuppdrag. I skrivelsen som skickades ut till de tre bolagen samt några andra större medieföretag föreslog regeringen flera ändringar i sändningstillstånden. Bolagen har därefter inkommit med egna förslag där man kritiserar regeringens ändringar och föreslår alternativa skrivningar. Bland annat inkom SVT med en tio sidor lång bilaga med förslag på ändringar av uppdraget och SR med en sex sidor lång bilaga. SVT framförde synpunkten att man ville ändra skrivelsen i beredskapsuppdraget om att SVT ska *"lyda direkt under regeringen"* om högsta beredskap råder i landet till en skrivning om att *"SVT ska utgöra en självständig organisation med totalförsvarsuppgifter"*. Det är ett illustrativt exempel på den lobbyism som SVT och de andra bolagen ägnar sig om i kontakten med regeringen.²²

Mötet den 25 mars 2020 sammankallades efter att regeringen uttryckt en önskan om att lära sig mer om hur coronakrisen påverkar mediabranschen. Inför mötet inkom en rad synpunkter och rapporter från medieföretag, inklusive public service-bolagen. Enligt kulturdepartementet har huvuddelen av de möten som genomförts 2018–2019 syftat till att förbereda framtagandet av de nya sändningstillstånden 2020–2025. Man menar också att antalet möten avtagit sedan mars 2020 till följd av coronabrottet. Fortfarande håller man dock kontakt per telefon med bolagen, inte minst i syfte att under pandemin informera sig om bolagens möjligheter att fullfölja sitt beredskapsuppdrag i tid av kris.

Efter flera propåer i kontakten med kulturdepartementet visar det sig dock att fler handlingar finns tillgängliga. Programbolagen har nämligen, visar det sig, också medverkat vid några rundabordsamtal och hearingar som departementet arrangerat under perioden som NMI har fått ta del av dagordningar och inbjudningar till. Det rör sig om fem referensgruppsmöten om EU-frågor där programbolagen deltar. Vid dessa möten har regeringen

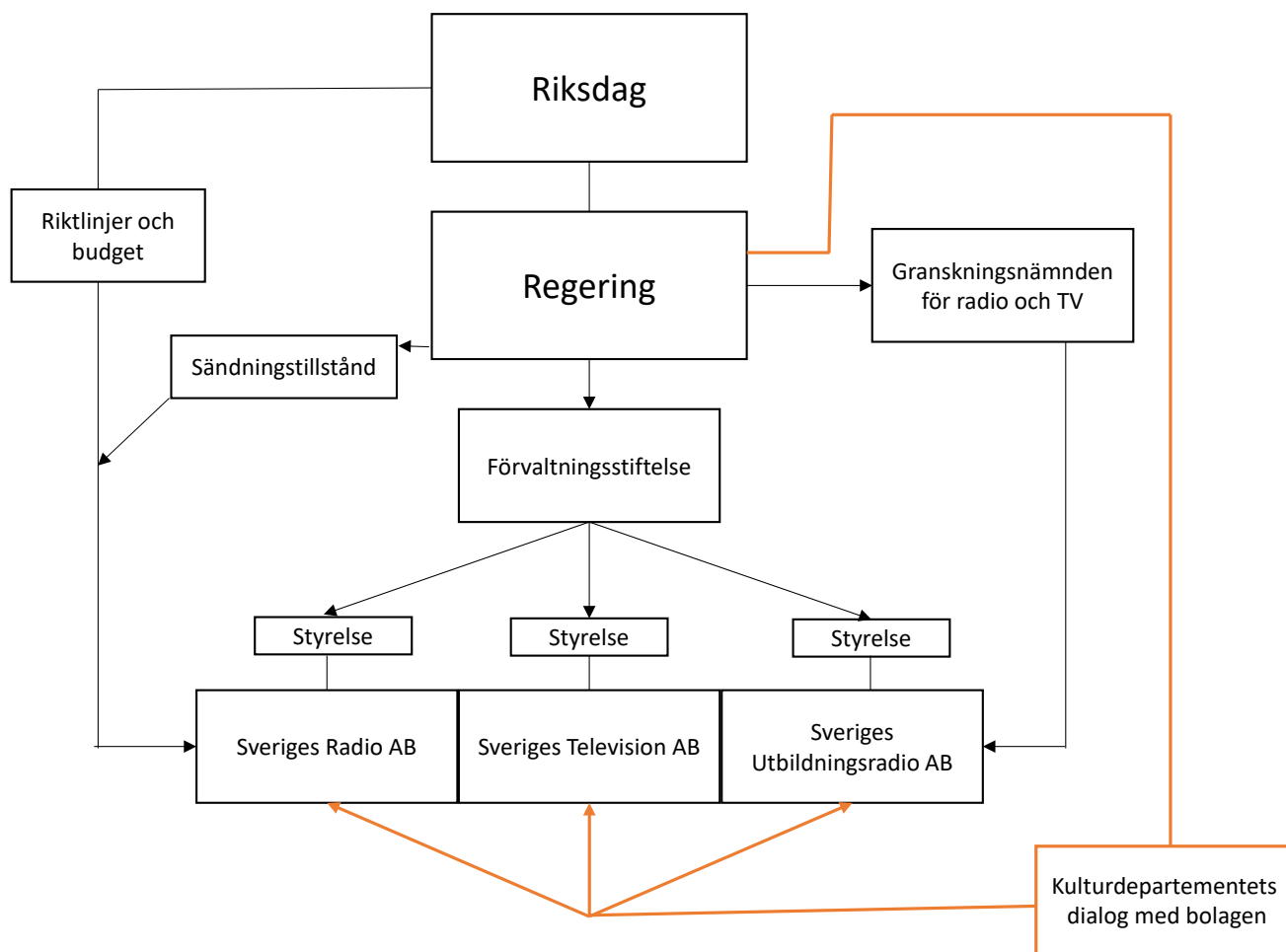
21. Se bilaga.

22. Ärende Ku2018/01880/MF. SVT:s svar på inbjudan att lämna synpunkter på utformningen av beredskapsuppdragen inför regeringens proposition om public service.

informerat om utvecklingen på kultur- och medieområdet i Europeiska rådet, bland annat rapporter om politiska förslag i rådsarbetsgrupper i ministerrådet. Där diskuterades också kommande politiska prioriteringar från regeringens sida i EU-politiken eller EU-ordförändlandet prioriteringar. Från SVT deltog exempelvis flera av bolagets höga chefer inom strategi, juridik och internationellt samarbete i dessa möten. Representanter för bolagen har också deltagit i tre rundabordsamtal på hög nivå med regeringen. Det rör sig om två möten om filmpolitiska frågor 2019 och 2020, samt ett möte om hot mot journalister. I samtliga möten deltog kulturminister Amanda Lind och SVT:s vd Hanna Stjärne.²³

Sammanlagt rör det sig alltså om minst 30 möten som genomförts mellan företrädare för public service-bolagen och regeringen. I jämförelse med den kontakt som myndighetschefer ofta söker upprätta med regeringen kan man konstatera att de möten public service genomfört med regeringen visar på en mer är väletablerad kontakt.

Ägarstruktur som visar styrningen och granskningen av public service-bolagen såsom det är tänkt enligt statsmakten, inklusive den direkta dialogen mellan regering och bolag tillagd i orange.²⁴



23. Se bilaga.

24. Fig 2.1. SOU 2005:1, s.48.

-- Slutsatser

I den här granskningen har redogjorts för hur dagens modell för public service, som är tänkt att garantera oberoende, i praktiken innebär en substantiell närvaro av politisk/statlig makt. Det slås fast i de konstitutiva dokument som sägs ge förvaltningsstiftelsen och bolagen en självständig roll. Mest intressant ur ett demokratiskt perspektiv är dock den mer eller mindre formaliserade dialog som pågår direkt mellan bolagen och regeringen.

Dialogen innebär en direkt kontakt som berör public service-bolagens verksamhet och villkor. Dessa möten är särskilt intressanta eftersom de sker utanför den ägarstruktur som är tänkt att garantera oberoende. I stället för att dialogen mellan regeringen och public service sker via stiftelsens ordförande och styrelse, som utsetts av regeringen i syfte att etablera ett armlängds avstånd och för att äga och förvalta bolagen, sker här alltså en regelbunden, formaliserad och direkt kontakt mellan den politiska nivån och höga chefer som styr över den direkta programverksamheten. Detta bekräftas både av personer med god insyn i kulturdepartementets arbete som NMI har varit i kontakt med och av de allmänna handlingar som finns upprättade under den undersökta perioden 2018–2020.

Det finns naturligtvis starka skäl för statsmakten att upprätthålla en dialog med bolagen. Inte minst för att regeringen och berörda myndigheter ska kunna inhämta information om verksamhetens villkor, mediernas tekniska utveckling. Vice versa finns för programbolagen ett intresse av att få insikt i hur regeringens lagar och regleringar ska tolkas, liksom att kunna påverka kommande förändringar av desamma. Av de handlingar och listor på möten som NMI tagit del av framgår att det uttalade syftet med samtliga möten 2018–2020 var att diskutera strategiska frågor i processen att ta fram nya sändningstillstånd, villkoren för public service-uppdraget och lagstiftningens utveckling på nationell och europeisk nivå. Om också andra frågor än dessa, som ligger närmare programutbudet eller den redaktionella verksamheten, också diskuterades vid något av dessa möten vet vi av förklarliga skäl lite.

Icke desto mindre utgör dialogen ett problem för oberoendet på institutionell nivå. Strategiska och politiska frågor, som diskussioner om beredskapsuppdrag, filmpolitik eller framtidens sändningstillstånd, som har bäring för villkoren i public service-uppdraget har naturligtvis indirekt effekter på programutbud. Man kan inte heller bortse från att de kontakter som genom dialogerna upprättats mellan enskilda ministrar, politiska tjänstemän och programbolagets höga företrädare skapar en möjlighet för statsmakten att utöva ett informellt inflytande över fler frågor än de som strikt återfinns inom ramen för dagordningarna. Huruvida denna möjlighet används mer aktivt har inte denna granskning undersökt mer att konstatera att sådana upparbetade kontaktvägar finns. På motsatt sätt skapar dialogen naturligtvis även stora möjligheter till lobbyism genom public service-bolagens egna strategiavdelningar, vars chefer ofta hämtats från statsförvaltningen.

En intressant aspekt i det avseendet är att kulturministern de senaste två åren både bjudit in till möten om strategiska frågor kring public service men också att hon personligen deltagit i UR:s 40-årsjubileum och genomfört flera studiebesök ute på redaktionerna.²⁵ Man kan ställa frågan om inte sådant deltagande ute på redaktionerna, inte minst under informella former, skapar en osund risk för politisk påverkan och lojalitet mellan regeringen och bolagets ledningar som går tvärtemot idén om oberoende.

²⁵ Se listan över registrerade möten 2018–2020 i bilagan.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det avseende public service finns en diskrepans mellan modellen så som den marknadsförs i den offentliga debatten och hur den faktiskt fungerar. Den idé som i decennier odlats av politiker, statsförvaltning och företrädare för public service, att verksamheten genom stiftelsemodellen är fri och oberoende från politiska intressen, är bara delvis sant. I själva verket bygger stiftelsestrukturen fortsatt på staten som garant. Dessutom kringgås ägarstrukturen i en rad avgörande frågor om berör public services politiska villkor och strategiska utveckling, vilket manifesterar sig genom en direkt och nära kontakt mellan regeringens representanter och programbolagens chefer. Att belysa denna diskrepans torde därför fylla ett viktigt demokratiskt syfte för att allmänheten ska få den insyn i public service-bolagens skattefinansierade verksamhet som man förtjänar.

Källförteckning

Petersson, Olof. "Objektivitet I medier, förvaltning och forskning: ett statsvetenskapligt perspektiv". I Skarhed et al. *Ord och rätt: Festskrift till Hans-Gunnar Axberger*. Visby: Eddy.se ab, 2020, s.437–450

SOU 2005:1. *Radio och TV i allmänhetens tjänst i dag*. Hämtad från: <https://www.regeringen.se/49bb98/contentassets/3ee7f8ef9ba244c5a5ab61c0dba7b182/radio-och-tv-i-allmanhetens-tjanst---riktlinjer-for-en-ny-tillstandsperiod---missiv-t.o.m.-kapitel-5>

SOU 2012:59. *Nya villkor för public service*. Hämtad från: <https://www.regeringen.se/49bb95/contentassets/f59538ea3f48484ea61722e1bc0be96e/nya-villkor-for-public-service-hela-dokumentet-sou-201259>

SOU 2018:50. *Ett oberoende public service för alla*. Hämtad från: <https://www.regeringen.se/49dde7/contentassets/faf1e6260e554e3fa84d300462759c31/ett-oberoende-public-service-for-alla--nya-mojligheter-och-okat-ansvar-sou-201850.pdf>

SOU 2020:45. *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten*. Hämtad från: <https://www.regeringen.se/4a3cfd/contentassets/a08a611df3aa442e990893fabd67fbb1/ett-andamalsenligt-skydd-for-tryck--och-yttrandefriheten-sou-202045>

Bolagsordning för Sveriges Television. *Bilaga till protokoll fört vid extra bolagsstämma i Sveriges Television AB, 2012-03-13*.

Tillstånd för Sveriges Television AB att sända tv och sökbar text-tv (Ku2019/02007/MD), 2019-12-05. Hämtat från: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/regeringen-har-beslutat-om-public-services-nya-sandningstillstand/>

Krav på tillgänglighet till tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning för Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Regeringsbeslut.

(Ku2019/01605/MD), 2019-12-05. Hämtat från:<https://www.regeringen.se/4ae0c1/contentassets/8c24422cf3ce41848af8d36a8983638a/krav-pa-tillganglighet-till-tv-sandningar-for-personer-med-funktionsnedsattningar-for-sveriges-television-ab-och-sveriges-utbildningsradio-ab.pdf>

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Myndigheten för press, radio och tv. (Ku2019/02002/LS), 2019-12-17. Hämtat från: <https://www.mprt.se/documents/styrdokument/19-02002%20rb20%20mprt.pdf?epslanguage=sv>

Framställning om upphörande av stiftelser och stiftelseförordnanden samt bildande av ny stiftelse och fastställande av stiftelseförordnande för Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Regeringsbeslut. (Dnr. Ku96/881/RTV), 1996-12-12

Sammanställd avskrift av Stiftelseförordnande för Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Kulturdepartementet. 2020-05-28.

Prop. 2012/13:164. *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019*. Hämtad från: <https://www.regeringen.se/49bb92/contentassets/d03b359d7150458ba01d5ad91ccfc71f/prop.-201213164-bildning-och-tillganglighet---radio-och-tv-i-allmanhetens-tjanst-2014-19>

SFS 2010:1062. *Förordning med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv*. Hämtad från: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20101062-med-instruktion-for_sfs-2010-1062

Pressmeddelande. "Regeringen föreslår ny finansiering av public service". Regeringens hemsida, 2018-04-12. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/04/regeringen-foreslar-ny-finansiering-av-public-service/>

Granskningsnämndens beslut. *Sveriges Radio AB:s, Sveriges Television AB:s och Sveriges Utbildningsradio AB:s public service-redovisningar för 2019*. (Dnr: 20/00760, 811 och 813), 2020-06-18. Hämtad från: <http://www.mprt.se/casedecisions/236204.pdf>

Förordnande i utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor (U 2019:02). (U2019/03535/PS). 2019-10-24.

Offentliga handlingar till möten mellan kulturdepartementet och public service:

- Inbjudan till rundabordsamtal om hot och hat mot journalister, 2020-02-14.
- Promemoria, möte om aktuella filmfrågor, 2020-03-24.
- Inbjudan till möte om aktuella filmfrågor, 2019-06-12.
- Inbjudan till möte om virusspridningens konsekvenser (Ku2020/00679/MD), 2020-03-25
- Inbjudan till att lämna synpunkter på utformningen av beredskapsuppdragen inför regeringens proposition om public service, inklusive remissvar från public servicebolagen (Ku2018/01880/MF), 2018-10-01
 - Bilaga 1. SVT:s svar på att lämna synpunkter på utformningen av beredskapsuppdragen inför regeringens proposition om public service.
 - Bilaga 2. SR:s svar på att lämna synpunkter på utformningen av beredskapsuppdragen inför regeringens proposition om public service.
- Dagordningar till EU-referensgruppsmöten 2018–2020.
- Mejlkorrespondens med kulturdepartementet, enheten för medier och demokrati.

Peterson Jan. Svanberg, Albert. "SVT och SR: 'Public service verkar redan oberoende från staten'". *Svenska Dagbladet*, 2019-09-07. <https://www.svd.se/svt-och-sr-public-service-verkar-redan-oberoende-fran-staten>

Nilsson, Madeleine. "SVT hämtar strategichef från regeringskansliet". *Dagens media*, 2019-11-29. <https://www.dagensmedia.se/medier/rorligt/svt-hamtar-strategichef-fran-regeringskansliet/>

Stefan Löfven på Instagram, 2019-02-22. https://www.instagram.com/p/B839YaBn4R5/?utm_source=ig_web_copy_link

"Vår roll". SVT:s hemsida. Hämtad från: <https://omoss.svt.se/var-roll.html>

"Bolagsstyrning". SVT:s hemsida. Hämtad från: <https://omoss.svt.se/var-roll/organisation/bolagsstyrning.html>

Mejlväxling med Henrik Selin, strategichef vid SVT. Juli 2020.

Bilaga

Lista över möten mellan regeringen och public service-bolagen 2018–2020:

Enskilda möten:

13 mars 2018 gjorde kulturminister Alice Bah Kuhnke ett studiebesök på UR. Medverkande var bland annat UR:s vd och strategichef.

15 respektive 20 mars 2018 genomfördes möten med strategienheterna för SVT respektive UR om resursbehov de kommande åren. Medverkande var personer från strategienheterna.

25 april 2018 genomfördes ett möte med samtliga tre ps-företag avseende hanteringen av RIKAB i och med ett eventuellt införande av ett nytt finansieringssystem. Medverkande var bland annat de tre strategicheferna.

9 maj 2018 hölls ett nordiskt ministermöte i Malmö där SR:s vd medverkade.

15 augusti 2018 medverkade kulturminister Alice Bah Kuhnke vid UR:s 40-årsjubileum.

3 december 2018 genomfördes ett möte om beredskapsfrågor.

23 resp. 26 november 2018 genomfördes ett möte med respektive företag avseende deras remissvar på public service-utredningen (SOU 2018:50). Medverkande var personer från strategienheterna.

15 januari 2019 genomfördes ett möte med SVT om arkivfrågor. Medverkande var personer från strategienheten.

8 mars 2019 träffade kulturminister Amanda Lind och statssekreterare Helen Öberg de tre vd:arna i var sitt kort presentationsmöte.

19, 20 resp. 26 mars 2019 genomfördes ett möte med respektive företag där departementet informerade om det pågående arbetet med public service-propositionen. Medverkande var personer från strategienheterna.

17 april resp. 3 maj 2019 genomförde statssekreterare Helene Öberg möten med vart och ett av företagen inför den kommande public service-propositionen. Medverkande var vd:arna och strategicheferna.

4 juni 2019 besökte kulturminister Amanda Lind SVT:s lokala nyhetsredaktion i Rinkeby. SVT:s vd m.fl. medverkade.

4 juni 2019 genomfördes ett möte med SVT om beredskapsfrågor. Medverkande var personer från strategienheten och säkerhetschefen.

7 juni 2019 besökte kulturminister Amanda Lind SR:s lokala redaktion i Eskilstuna. SR:s vd m.fl. medverkade.

11 juni 2019 genomfördes ett möte med SR om frågor relaterade till 5G. Medverkande var personer från strategienheten.

12 juni 2019 besökte kulturminister Amanda Lind UR. UR:s vd m.fl. medverkade.

23, 24 resp. 27 september 2019 genomfördes ett möte med respektive bolag avseende de nya sändningstillstånden. Medverkande var personer från strategienheterna och chefsjuristerna.

2 oktober 2019 genomfördes ett möte med SVT om HD-tv. Medverkande var personer från strategienheten och tekniker.

17 september resp. 16 oktober 2019 genomförde statssekreterare Helene Öberg och ytterligare några från den politiska staben studiebesök på de tre public service-företagen. Ett stort antal personer från företagen medverkade inklusive vd:arna.

22 oktober 2019 genomfördes ett möte med SVT om beredskapsfrågor. Medverkande var personer från strategienheten och säkerhetschefen.

30 oktober 2019 genomfördes ett möte med SVT om tillgänglighetsfrågor. Medverkande var personer från strategienheten

25 mars 2020 genomförde kulturminister Amanda Lind ett möte med mediebranschen där vd:arna för SR och SVT medverkade.

Hearingar:

12 juni 2019 deltog SVT:s vd Hanna Stjärne i ett möte om aktuella filmpolitiska frågor på inbjudan av kulturminister Amanda Lind.

14 februari 2020 deltog Public service-bolagen i ett rundabordsamtal om hot och hat mot journalister, på inbjudan av kulturminister Amanda Lind och inrikesminister Mikael Damberg.

24 mars 2020 deltog SVT:s vd Hanna Stjärne i ett högnivåmöte på kulturdepartementet om aktuella filmpolitiska frågor, på inbjudan av kulturminister Amanda Lind.

EU-referensgruppsmöten:

22 januari 2018

18 juni 2018

27 augusti 2019

17 januari 2020

12 juni 2020

Lista över ledamöter i public services styrelser 2020:

Förvaltningsstiftelsen (utses av regeringen):

Ordförande, Helena Stålnert. F.d. nyhetsankare, f.d. kommunikationschef på Saab. Nu ordf. för institutet för mediastudier och kommunikationsrådgivare på eget bolag.

Hans Birger Ekström. Bakgrund i Moderaterna. F.d. ordf. för Heimdal. F.d. kanslichef för Moderaterna i riksdagen.

Jonas Gunnarsson. F.d. riksdagsledamot (S). Ledamot i Europarådet för Socialdemokraterna.

Olle Schmidt. F.d. Europaparlamentariker (L). Aktiv i Liberalerna.

Birgit Hansson. Psykolog, Ordf. kvinna till kvinna. Bakgrund inom Vänsterpartiet.

Peter Luthersson. Litteraturvetare och förläggare. F.d. lektor vid Lunds universitet. F.d. kulturchef vid Svenska Dagbladet.

Zandra Pettersson. Sverigedemokratisk politiker från Alingsås. Suppleant i SD:s partistyrrelse och ersättare i Riksdagen.

Marie Granlund. Ersättare i riksdagen (S) för Malmö kommun. Politisk bakgrund inom SSU och Socialdemokraterna.

Karin Perers. Aktiv kommunpolitiker i Avesta kommun (C). F.d. ordf. i kyrkofullmäktige.

Alf Karlsson. Särskild utredare på regeringen. F.d. statssekreterare hos Peter Eriksson (MP).

Lennart Sacrédeus. F.d. Europaparlamentariker för KD.

Linus Bylund. F.d. Riksdagsledamot för SD. Ersättare i riksdagen.

Susanne Eberstein. Ordf. i Riksbanksfullmäktige. F.d. riksdagsledamot (S).

Sveriges Television (utses av stiftelsen):

Ordf. Kia Orback Pettersson. Styrelseproffs, bakgrund inom olika styrelseuppdrag, såsom Karolinskas styrelse. Också ordf. i styrelsen för Friskis och Svettis.

Helena Westin. Styrelseproffs, sitter bl.a. i styrelsen för Rättviseförmedlingen och RFSL

Monica Lindstedt. Bakgrund i Kooperativa förbundet F.d. Ordförande för Företagarna.

Svante Weyler, Ordf. Svenska kommittén mot antisemitism. Före detta korrespondent för SR i Berlin.

Peter Norman. Före detta finansmarknadsminister. Moderat. Bakgrund inom finansbranschen.

Helena Dannetun. Prof. I fysik, bakgrund vid Linköpings universitet.

Christina Björklund. Ordf. för Göteborgsoperan sedan 2017.

Lars Strannegård. Rektor vid Handelshögskolan. Prof. I företagsekonomi.

Thomas Bull. Justitieråd Högsta domstolen. Prof. I konstitutionell rätt.

Sveriges Radio (utses av stiftelsen):

Ordf. Lennart Käll. F.d. VD för Svenska Spel.

Åsa Bernlo. Marknads och försäljningschef Göteborgs symfoniorkester.

Christer Danielsson. Ordf. Advokatsamfundet. Bakgrund som advokat vid byrå.

Jan Gulliksen. Professor vid KTH. Ledamot av regeringens digitaliseringsråd.

Susann Jonsson. F.d. vd Boden Events.

Pia Kronqvist. VD Scenkonst Öst, Norrköping. Bakgrund inom filmindustrin/scenkonst.

Lena Larsson. F.d. VD Stampen Lokal media.

Kristina Rennerstedt. Ordf. Konstfack och Kungliga Operan.

Gunnar Wetterberg. Författare och populärhistoriker.

RAPPORT

Armlängds avstånd eller i armkrok med staten?

Några observationer av den politiska
styrningen av public service

— —
Producerad av
Näringslivets medieinstitut

Ansvarig utgivare
Mats Olin

www.naringslivets-medieinstitut.se