

20  
22

RAPPORT

# Förslag på uppdrag för kommande public service-utredning

Publicerad av

Näringslivets medieinstitut

## RAPPORT

# Förslag på uppdrag för kommande public service-utredning

En undersökning om lämplig reglering av bolagens verksamhet på en mediemarknad präglad av internets gränslöshet

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 01   BAKGRUND                         | 3  |
| 02   OM REGLERINGEN AV PUBLIC SERVICE | 6  |
| 03   SÄNDNINGSTILLSTÅNDET             | 10 |
| 04   UTREDNINGENS ARBETE              | 19 |

Rapportförfattare är Johan Bobert.

Johan Bobert är PR- och Public Affairs-konsult, som för olika uppdragsgivares räkning arbetat med radio- och tv-reglering sedan mitten av 1990-talet. Rapporten har skrivits för Näringslivets medieinstitut oberoende av eventuella andra uppdragsgivare.

# Bakgrund

**Public service-bolagen skiljer sig från andra mediebolag genom att den statliga regleringen av dem syftar till att bestämma vad de ska göra, medan medieregleringen i övrigt syftar till att skydda mediebolag från sådan offentlig styrning. Det finns ett antal skäl till att public service styrs politiskt:**

- De ska utföra allmännyttiga uppgifter (public service) och det är därför en politisk uppgift att definiera vilka dessa uppgifter är.
- För att utföra uppgifterna finansieras bolagen med skattemedel och det bör därmed också finnas en funktion som kontrollerar att medlen används till uppgifterna.
- Public service-bolagen konkurrerar med privatfinansierade mediebolag, vilket betyder att dessa har ett legitimt intresse av att veta vad det är PS-bolagen ska göra på mediemarknaden.

## 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 och pressetik.*

Ett viktigt motiv bakom public service-medier är att deras redaktionella verksamhet ska vara oberoende av enskilda politiska intressen och andra organiserade intressen. Samtidigt konkurrerar de på en mediemarknad, och hur de konkurrerar - med vilka medel och tjänster samt på vilka plattformar - bör regleras eftersom de finansieras med offentliga medel och konkurrerar med andra medieföretag.

Public service har under lång tid haft en viktig roll på den samlade mediemarknaden, men denna mediemarknad har förändrats genom digitaliseringen som gjort att globala aktörer konkurrerar om de intäkter som tidigare helt tillfallet de privatägda mediebolagen. Public service intäkter påverkas inte av denna intäktskonkurrens, vilket riskerar att påverka de relativa styrkeförhållandena på mediemarknaden. Givet massmediernas stora betydelse för demokratins funktionssätt, är det viktigt att de privata massmedierna vet hur public service-uppdragen ser ut, vad de ska göra och på vilka sätt de ska få konkurrera.

Uppdraget, eller uppdragen, kan bara formuleras av regering och riksdag. Därför finns det skäl för den kommande public service-utredningen att ta sig an ett antal frågeställningar som har aktualiserats av de senaste 30 årens medieutveckling och som tidigare utredningar egentligen inte ägnat några noggrannare undersökningar eller analyser.

Den senaste public service-utredningens (SOU 2018:50) perspektiv på den stora ökning av medieutbudet som digitaliseringen gjort tillgänglig för en svensk publik, handlade i hög grad om hur publiken sprider ut sig och blir svårare för public service-bolagen att nå, det vill säga ett perspektiv som utgick från public service-bolagens behov av att behålla en stor publik. Ett alternativt perspektiv skulle kunna vara att digitaliseringen skapat en sådan mångfald på mediemarknaden att de skäl som tidigare motiverat uppdragen – en brist på kvalificerade radio- och tv-program – möjligen förändrats.

Med detta inte sagt att public service-bolagen inte producerar utmärkta program, god journalistik och gör nytta för det offentliga samtalet, för det gör de. Men frågan är om skälen till de uppdrag som de sedan länge har förändrats, inte minst mot bakgrund av att det under nästa tillståndsperiod kanske ska finnas en teknikneutral reglering. En teknikneutral reglering skulle troligen behöva ta hänsyn till att bolagen verkar på en marknad som inte liknar de vanliga radio- och tv-marknaderna.

Åtminstone borde nästkommande public service-utredning ta sig an frågan vad det är public service ska göra på en digital gränslös mediemarknad, och i samband med det också vad de inte ska göra. Bolagen är välfinansierade och



har en stor påverkan på marknaden och likaväl som det är viktigt att värna public service, är det viktigt att värna ett medielandskap som präglas av många av varandra oberoende mediebolag.

Denna rapport har skrivits av Johan Bobert, konsult i det egna bolaget Deliberately Communications AB. Johan Bobert har arbetat med uppdrag kring radio- och tv-reglering sedan mitten av 1990-talet. Denna rapport har skrivits för Näringslivets medieinstitut och har gjorts oberoende av eventuella andra uppdragsgivare.





## Om regleringen av public service

Från det att etermedier etablerades under 1920-talet fram till början av 2000-talet motiverades regleringen av public service i huvudsak med den frekvensbrist som hindrade etableringsfrihet i så kallad marksänd radio och tv. Efter brittisk förebild skapades genom politiska beslut bolag som med ensamrätt sände radio och tv. Ensamrätten motiverade att bolagen kom att sända program inom de flesta genrer riktade till de flesta målgrupper. Ensamrätten gjorde också att en licens kopplad till apparater som tog emot marksänd radio-tv var en rimlig finansieringsform. Det fanns inga skäl att noggrannare definiera verksamheten och hur den nådde konsumenterna eftersom marknätet var begränsat till linjär utsändning av program som nådde tv-apparater. Omfattningen av verksamheten var av naturliga skäl begränsad till antalet samtidiga kanaler under maximalt 24 timmar per dygn, sju dagar veckan.

Sedan bolagen kom till har det hänt mycket som skulle ha kunnat påverka hur uppdragen formulerats, inte minst de senaste dryga 30 åren:

- Tv genom satellit och kabelnät byggdes ut på 1980-talet och gjorde att SVT:s kanaler i praktiken inte längre var ensamma hos en växande andel av hushållen.
- Fler marksända radio- och tv-kanaler under 90-talets början avskaffade monopolet även i det offentligt reglerade marknätet.
- I början av 90-talet kom också kommersiella radio i FM-bandet.
- Digitaliseringen av marknätet under 00-talet skapade en stor mångfald i marknätet med ett fyrtiotal tv-kanaler vid sidan av SVT.
- Internet har sedan sekelskiftet skapat en distributionsmässig gränslöshet, något som hanterades genom begreppen kärnverksamhet (att sända radio-

och tv-program) och kompletterande verksamhet (att tillgängliggöra det sända materialet via internet). Bolagen bortsåg från syftet med begreppen och expanderade relativt fritt på internet, trots att verksamheten på internet inte omfattades av public service-regleringen.

- Då finansieringen ändades från radio- och tv-avgift till medieskatt var finansieringen inte längre kopplad till en tv-mottagare, utan en allmän och obligatorisk skatt.

Trots att förutsättningarna under de senaste 30 åren drastiskt har förändrats, har public service-bolagen i princip reglerats på samma sätt och med samma uppdrag som när frekvensbrist motiverade deras ensamrätt, breda verksamhet och offentliga finansiering. Det är möjligt att ett public service som använder det distributionsmässigt gränslösa internet och finansieras genom en obligatorisk skatt, bör ha samma uppdrag som då bolagen var ensamma i radio- och tv-branscherna. Men då bör en sådan roll rimligen motiveras utifrån en djupare undersökning och analys av den nya mediemarknaden, något som de senaste 30 årens public service-utredningar inte kan sägas ha gjort.

I princip har olika utredningar och regeringar, trots förändringarna på mediemarknaden, låtit regleringen vara i stort sett oförändrad. Skälet till detta är inte uppenbart. Delvis kan det hänga samman med att regleringen är komplex, men ett skäl kan också vara att det finns latent politiska motsättningar kring public service, både kring den principiella frågan om det bör finnas statliga mediebolag, men sedan länge också uppfattningar om förekomsten av ideologiskt tendensiös journalistik. Diskussioner om större förändringar, även sådana som inte primärt handlar om det redaktionella arbetet, verkar ibland ha tolkats som riskfyllda eftersom de skulle kunna leda till mer drastiska förändringar av uppdrag och innehåll. Men det borde gå att utreda och diskutera vad public service ska göra i det nya medielandskapet, utan att för den sakens skull hamna i diskussioner kring journalistiken som sådan.

## En lång tillståndspanad

Ett ytterligare skäl till att denna gång gå igenom public service-uppgifterna noggrannare än förut, är att kommande tillståndspanad är tänkt att vara åtta år, i stället för som tidigare sex, och alltså gälla till utgången av 2033. Åtta år med snabb teknikutveckling är en lång tid där det går att anta att mycket kommer att hända. En av de saker som skulle kunna hända är att mark-tv-nätets betal-tv-operatör Boxer, som sedan 2009 har förlorat kunder och som sedan 2016 inte längre ägarmässigt sitter ihop med den statligt ägda nätoperatoren Teracom, lägger ner verksamheten i marknätet. Kostnaderna för att sända i marknätet

är i huvudsak fasta och dessa kostnader slås sedan länge ut på färre och färre betal-tv-kunder, något som knappast är långsiktigt hållbart. Skulle Boxer helt eller delvis dra sig ur marknätet, skulle nätet förlora huvuddelen av sitt innehåll och stora delar av finansieringen. Att public service-bolagen, tillsammans med enstaka okrypterade tv- och radiokanaler, under en längre tid ensamma skulle bära marknätets samlade kostnader, verkar mindre sannolikt. Inte minst om antalet användare minskar som en följd av att betal-tv-utbudet försvinner.

Regleringen skulle då mer direkt behöva styra sändningarna på andra radio- och tv-plattformar, och kanske även direkt styra verksamheten på internet eller vara helt teknikneutral. Skulle en teknikneutral reglering också bli formatneutral, skulle den helt klippa banden med de ursprungliga linjära sändningarna. Detta gör det extra angeläget att reflektera kring hur regleringen, som idag i huvudsak är gjord för en linjär utsändning av program i marknätet, skulle se ut.

## Politiskt beroende och partipolitiskt oberoende

Det har i debatten av och till sagts att en mer strikt reglering av public servicebolagen skulle hota bolagens politiska oberoende. Det man då troligen menar är det redaktionella oberoendet, det vill säga att det bör vara bolagens redaktioner som utifrån professionella kriterier bestämmer vilka program de ska göra inom ramen för sina uppdrag, och vad dessa program innehåller. Men vad dessa uppdrag är, hur de tekniskt ska nå publiken och varför bolagen överhuvudtaget ska ha uppdrag i allmänhetens tjänst, bör vara en politisk fråga.

Om det inte fanns en politisk styrning av verksamheten skulle bolagsledningarna på egen hand bestämma vad de ska göra med det årliga anslaget på ungefär åtta miljarder kronor. En sådan ordning skulle vara problematisk för alla privatfinansierade mediebolag, de bolag som egentligen utgör den fjärde statsmakten. Det skulle inte heller vara politiskt oproblematiskt med offentligt finansierade men helt självstyrande mediebolag. Bolagen är så stora att de kan ha ett avgörande inflytande på den offentliga debatten och vilka som vinner eller förlorar politiska val. Offentligt finansierade mediebolag som börjar agera helt efter eget huvud vill nog ingen ha.

Det politiska oberoendet handlar rimligen inte om public service-bolagen ska sända fyra eller sex kanaler, om de ska göra program eller skriva texter, inte heller om hur de tekniskt ska nå publiken, eller om de får eller inte får ta ytterligare betalt för det de gör, eller om de får träffa avtal med vilken internetjänst ("gatekeeper") som helst på vilka villkor som helst. Alla dessa frågor är naturliga att reglera eftersom det gäller offentligt finansierad verksamhet med allmännyttiga uppdrag som verkar på en marknad och konkurrerar med andra bolag.



Oberoende bör handla om att bolagen är fria att rekrytera medarbetare och att dessa medarbetare kan sätta samman program utan att vara styrda av politiska partier eller andra organiserade intressen. För att detta ska vara möjligt bör regleringen av innehållet vara aningen luddigt och beskriva genrer snarare än programinnehåll. Helt avgörande är också att chefstillsättningar sker utifrån professionella och inte partipolitiska kriterier.

I de europeiska länder där det redaktionella arbetet på public service-bolag gått från att vara styrt av den journalistiska professionen till styrd av hänsyn till politiska partier, har förändringen i regel inte skett genom reglering utan genom att regeringen utsett nya personer i de organ som utser bolagens ledningar. Med nya styrelser har personer som ideologiskt stått nära regeringspartierna fått utse sina direktörer och dessa har i sin tur bytt chefer på redaktionerna och med nya chefer har journalister som förargat regeringspartierna fått sparken eller självmant slutat. Ofta krävs också att man byter chefer i de myndigheter eller organ som övervakar public service. Att styra genom nya chefer kan gå fort, det är effektivt och långt mindre transparent än att hitta nya formuleringar i lagar och tillstånd.



# Sändningstillståndet

Public service-bolagens sändningstillstånd går ut den sista december 2025. Senast hösten 2025 bör nya tillstånd meddelas och senast våren 2025 bör därför en proposition lämnas till riksdagen. Regeringen avgör om det blir en expertutredning eller en parlamentarisk kommitté och hur länge den ska arbeta. De senaste utredningarna har varit parlamentariska och arbetat i drygt 12 månader. Det talar för att en utredning bör vara klar ungefär vid halvårsskiftet 2024, med hösten 2024 avsatt för remissbehandling. Då bör utredningen komma i gång under våren 2023 och direktiven helst vara klara runt årsskiftet 2022/23.

Det finns en rad frågor som bör utredas och direktiven till den kommande utredningen skulle kunna inspireras av nedanstående tänkbara uppdrag.

## De allmännyttiga uppdragen

Uppdragen som de idag är formulerade är breda och i princip formulerade på samma sätt som på den tid då de motiverades av att bolagen var ensamma om att sända radio och tv. Ett ofta förekommande motiv till de breda uppdragen är att de ska kunna locka många lyssnare och tittare för att på det sättet motivera att de finansieras med allmänna medel. Men det motivet är egentligen inte tydligt i regleringen, där framhävs i stället att de ska göra det som kan beskrivas som allmännyttiga tjänster, det vill säga sådant som mediebolag i övrigt inte gör, eller kan antas göra i för liten omfattning. Samtidigt innehåller uppdraget så många och allmänna uppgifter att det i praktiken går att tolka som att det mesta ett mediebolagen kan göra ingår. Allmännyttiga uppdrag bygger i regel på konstaterade marknadsmisslyckanden och motiven bakom public service kan implicit förstås som att ett sådant misslyckande har identifierats, men utan att det uttryckligen framgår.

Det behöver inte vara fel att de allmännyttiga uppdragen är breda och innefattar det mesta som mediebolag kan göra, men då bör det motiveras utifrån en undersökning och analys av mediemarknaden där det konstateras att det finns ett behov av offentligt finansierade mediebolag som tar sig an alla genrer och aktivt konkurrerar om alla delar av publiken, oavsett hur "marknadens" utbud ser ut inom respektive genre.

En sådan marknads- och behovsanalys behövs eftersom offentligt styrda och finansierade mediebolag trots allt är en anomali på mediemarknaden. Lagstiftningen har sedan Tryckfrihetsförordningen, med anor från 1700-talet, handlat om att hålla den offentliga makten borta från medierna. Ska det offentliga vara på mediemarknaden bör det tydligt motiveras, inte minst om verksamheten ska bedrivas på det gränslösa internet där medieutbudet är enormt.

Utredningen ska därför...

*...beskriva mediemarknaden som den ser ut och de förändringar som skett sedan public service-bolagens monopol i praktiken upphörde. Inte minst ska utbudet och utvecklingen på internet undersökas och beskrivas. Utredningen ska identifiera de behov som publiken, i sin egenskap av medborgare, kan ha på medieutbudet. Eventuella luckor, eller marknadsmisslyckanden, ska beskrivas och de troliga skälen till dem och olika sätt att kompensera för dessa. Utredningen ska beskriva de uppdrag public service-bolagen ska utföra och varför. Motiven till varje uppdrag ska beskrivas, även i det fall uppdragen är breda. Om delar av uppdraget är att locka publik, ska skälen till det beskrivas.*

## Format, volym och mottagare

Uppdragen har traditionellt varit att sända radio- och tv-program, det vill säga en linjär programström i en radio- eller tv-kanal. Det är det uppdraget som har reglerats och fram till 2020 i princip var det enda som reglerades. Formatet har naturligen varit video respektive ljud och omfattningen har naturligt reglerats genom dygnets maximala 24 timmar gånger antalet linjära strömmar/kanaler. Både SVT och SR har sedan länge haft i uppdrag att sända fyra kanaler vardera och UR har fått sända program i de övrigas kanaler. SVT har använt marksänd analog tv, men sedan 2007 bara digital tv, medan SR har sänt på FM-bandet och dessutom, i begränsad omfattning, med digital radioteknik, DAB. Sändningarna sker via luften i marknätet och mottagarna har varit speciella tv- respektive radiomottagare. Att kunna ställa villkor om användningen av speciell teknik finns i radio- och tv-lagen och regleras i sändningstillstånden.

De naturliga konkurrenterna har varit andra radio- och tv-kanaler som har nåtts via samma mottagare. Kanalerna har haft olika profiler och vänt sig till olika delar av publiken. Konkurrensen har i huvudsak gällt tittare och lyssnare timme för timme, det vill säga program som är tablålagda på samma tider har konkurrerat om publiken.

Förhandsprövningen av nya tjänster, som är en del EU:s regler kring offentligt finansierad verksamhet, kräver en definition av tjänst för att vara möjligt att tillämpa. Tidigare har en ny "programtjänst" naturligen tolkats som en tv- eller radiokanal.



På internet saknas dock de begränsningar vad gäller format, volym och mottagare som är naturliga i radio- och tv-sändningar. Allt flyter samma, eller konvergerar. Någon naturlig volymbegränsning finns inte heller. I en internetmiljö skulle en tjänst kunna vara en ström av innehåll, men också en genre, ett format, en serie, en enskild video- eller ljudström, en rubrik med samlat innehåll eller en avskild grupp av program, strömmar, poddar eller texter, "direktsänd" eller på begäran. Vad en tjänst är på internet och hur den förhåller sig till förhandsprövningen, är oklart. Eftersom det saknas en speciell mottagare som kanaliserar innehållet till ett visst format och en viss marknad, är antalet möjliga tjänster, konsumenter och konkurrenter i princip oändligt.

Utredningen ska därför...

*...beskriva vad det är public service-bolagen gör på internet, mixen video, ljud, text och annat, och resonera kring skillnader mot det som tidigare var uppdraget; att sända program, samt analysera betydelsen för hur uppdragen ska definieras. Utredningen ska resonera kring begreppet tjänst, som den är tänkt i förhandsprövningen, och beskriva hur en tjänst kan definieras i en internetmiljö samt i övrigt föreslå begrepp för verksamheterna på internet. Utredningen ska också undersöka hur volymen kan bestämmas på internet och om public service-bolagen ska åläggas någon form av volymmål och/eller volymbegränsningar.*

## Public service och förhållandet till internets "gatekeepers"

På 1980-talet dök det upp kabelnät och satelliter som vid sidan av marknätet sände tv direkt till hushållen. Varje kabelnät eller satellit hade sin egen betal-tv-operatör som samlade så många kanaler som möjligt i paket som hushållen på olika sätt betalade för. När det gäller kabelnäten skapades en lag som tvingade operatören att sända public service-kanalerna utan kostnad för hushållen, en så kallad Must Carry-skyldighet. På satellit erbjöd SVT sina kanaler via avtal med varje operatör.

Internet är gränslöst och öppet för alla. I de senaste sändningstillstånden står att public service ska fokusera sin verksamhet på "egna plattformar på fritt tillgängliga och öppna delar av internet". Det innebär att utbudet ska finnas på de egna play-tjänsterna som publiken kan nå med en knapptryckning utan annat avtal, abonnemang eller betalning än det som gäller för själva internetuppkopplingen. Enligt sändningstillstånden ska andras plattformar/tjänster användas med försiktighet och främst för att informera om utbudet och interagera med publiken. Mer än så bör undvikas. Men det går att notera att public service-bolagen gör mer än så, att exempelvis större delen av Sveriges radios utbud finns hos Spotify, ljudmarknadens största privata plattform och en typisk gatekeeper.

Skälet till att public service expanderar utanför sina egna play-tjänster är att användandet på internet har en tendens att kanaliseras till ett fåtal globala tjänsteplattformar som aggregerar innehåll på samma sätt som betal-tv-operatörer alltid gjort. Tv-operatörer använde en teknisk begränsning som gjorde att tittarna inte kom åt andra operatörers utbud, dagens aggregatorer jobbar i stället med att samla så stort utbud och så många användare i sin tjänst att de i praktiken gör sig oundgängliga för den innehållsägare som vill nå en större publik. Även om allt innehåll går att nå på det öppna internet, är det i allt högre grad via plattformarna som publiken hittar det. Det som kallas upptäckbarhet på internet är en utmaning, I EU-kommissionens senaste regleringspaket för internet (Digital Market Act) talas om gatekeepers, företag som genom sin storlek blir grindvakter och som i praktiken bestämmer vilket innehåll som når konsumenterna och hur det presenteras.

Svenska kommersiella medieföretag försöker bygga egna plattformar för att nå publiken, men tvingas ofta förhålla sig till internets globala gatekeepers och deras plattformar. Ur de kommersiella bolagens perspektiv är det därför ett problem när public service erbjuder sitt innehåll via gatekeepers och på det sättet stärker dessas marknadsposition. De kommersiella bolagen kan också behöva gå via andras plattformar för att nå en tillräckligt stor publik, men väger då detta mot de villkor som plattformarna ställer. Public service, med sitt reklamfria innehåll och allmännyttiga uppdrag, kan troligen få bättre villkor än vad svenska kommersiella mediebolag kan.

Mediebolagens förhållande till gatekeepers, deras plattformar och inflytande över det som i praktiken når publiken, är komplext och det är därför inte självklart att public service-bolagen själva bör bestämma hur de ska göra.

Utredningen ska därför:

*...undersöka och analysera hur mediemarknaden fungerar på internet, globala plattformars roll och hur dessa fungerar som gatekeepers för svenska medier. I detta ska ingå att beskriva dessa plattformars affärsmodell, avtalsvillkor, egna tjänster och andras, hur innehåll presenteras, hur plattformarna kan komma att utvecklas och vilken påverkan de kan ha på svensk mediemarknad och svensk mediepolitik. Utredningen ska föreslå olika alternativa villkor som reglerar public service förhållande till gatekeepers, hur de får träffa avtal, eventuell likabehandling av plattformar och konsekvenserna av de olika alternativen.*

## Granskningen av verksamheten

Public service-bolagen har uppdrag och finansieras med allmänna medel och det är därför naturligt och nödvändigt att löpande granska att medlen används till det som varit syftet. Denna granskning bör göras löpande. Tidigare

granskningar har gjorts av granskningsnämnden för radio och tv och utgått från public service-bolagens egna så kallade public service-redovisningar. Dessa public service-redovisningar har ett likartat utseende men följer ingen strikt mall utan är gjorda efter hur bolagen själva ser på uppdragen och hur de uppfyller dem. Det handlar alltså inte om oberoende granskningar, och föga förvånande framgår det att bolagen gör ett mycket bra jobb och inte minst att de har ett stort förtroende hos allmänheten. Ordningen med självgranskning motiveras med public service-bolagens oberoende.

Men frågan är om det är problematiskt att granska och i förekommande fall även rätta bolagens affärsutvecklande verksamhet, det vill säga hur de väljer att konkurrera på mediemarknaden? Sådan granskning har inget att göra med det som är det centrala när det gäller bolagens politiska självständighet, det vill säga att innehållet i programmen inte utformas på ett sätt som syftar till att gynna enskilda politiska partier, åsiktsriktningar eller intressen. Det handlar alltså inte om de redaktionella valen, det vill säga ämnen, perspektiv, vinklar, medverkande, slutsatser med mera. Sådant regleras genom beskrivningar av genrer och kraven på saklighet och opartiskhet och är en annan granskning.

Att bolagen ska verka oberoende av de politiska partierna är inte samma sak som att de verkar oberoende av politiskt beslutsfattande. Om det skulle vara problematiskt att kontrollera att uppdragen utförs på det sätt som det är tänkt och att pengarna som anslås används rätt, då skulle det logiskt sett också vara problematiskt att formulera uppdragen. Och att staten skulle avstå från att formulera uppdrag till offentligt finansierad verksamhet är inte rimligt.

Denna sammanblandning av det som rör den affärsmässiga verksamheten och den redaktionella självständigheten, förvirrar diskussionen. I public service-granskningarna från 2014 och framåt noterade granskningsnämnden att bolagen inte följt regleringen då bolagen expanderade på internet. Bolagen gjorde en egen tolkning av begreppen kärnverksamhet respektive kompletterande verksamhet, en tolkning nämnden konstaterade var felaktig. Nämnden menade dock att man på grund av bolagens redaktionella oberoende inte kunde göra något åt saken. I exempelvis granskningen för 2017, sidan 22, står att:

”Granskningsnämnden delar inte bolagens tolkning av vad som utgör kärnverksamhet respektive kompletterande verksamhet i anslagsvillkorens mening. Mot bakgrund av att det är programföretagen själva som inom ramen för sitt redaktionella oberoende avgör vad som utgör kärnverksamhet respektive kompletterande verksamhet, har dock nämnden tidigare år valt att bedöma uppfyllelsen utifrån bolagens egna definitioner och uppgifter.

Även i år bedömer nämnden att bolagen utifrån sina egna definitioner och uppgifter har uppfyllt kravet på att särskilja vad som är att betrakta som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet. SR, SVT och UR har även uppfyllt kravet på att den kompletterande verksamheten ska utgå från och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten samt kravet på att upprätthålla en god balans i omfattningen mellan dessa.”

I de efterföljande public service-granskningarna blir denna text allt kortare och 2019, det sista året då verksamheten på internet tillhörde den kompletterande verksamheten, noterades bara att bolagen enligt sina egna definitioner har uppfyllt kraven. Texten ovan illustrerar att granskningen av affärsverksamheten inte kan sägas leva upp till rimliga krav på styrning av offentlig finansierad verksamhet.

Från 2020 ingår verksamheten på internet via egen plattform i kärnverksamheten, medan det som finns på andras plattformar utgör kompletterande verksamhet. Det är bara nya tjänster inom ramen för den sistnämnda som numera ingår i förhandsprövningen av nya tjänster, vilket kan anses något udda eftersom verksamheten på de egna plattformarna i praktiken kan ta sig vilka uttryck som helst och då konkurrera med en mängd nya aktörer. Man kan konstatera att denna förändring i hög grad initierats av public service-bolagen själva och att regleringen från 2020 anpassat sig till bolagens verksamhet.

Det kan också nämnas att Medieutredningens i en PM om public service (Ku 2015:01) att de dokument som styr bolagens verksamhet idag visar tecken på lappande och lagande och därför bör förnyas och förtydligas.

Utredningen ska därför...

*...utreda hur bolagens affärsmässiga verksamhet ska kunna styras på ett tydligare sätt så att olika parter – public service-bolagen själva, andra på mediemarknaden samt regering, riksdag och myndigheter – inte riskerar att tolka regleringen olika. Utredningen ska undersöka om dagens styrande dokument, främst sändningstillstånd, anslagsvillkor samt radio- och tv-lagen, kan göras tydligare och begreppen mer entydiga, samt, om behov anses föreligga, föreslå andra eller kompletterande styrformer. Utredningen ska därefter föreslå en lämplig granskningsform, som kan vara den nuvarande granskningsnämnden men också något annat, formerna för granskningen liksom lämplig frekvens. I uppdraget ligger också att utreda om granskningen av den affärsmässiga verksamheten bör skiljas från granskningen av det redaktionella innehållet, eller om den fortsatt bör ske i ett sammanhang. Utredningen ska också undersöka hur public service-bolagen på ett effektivt sätt ska kunna rättas i det fall det konstaterats avvikelser samt om medel som använts fel ska kunna återtas. Vad gäller förhandsprövningen av nya tjänster ska utredningen undersöka hur*



*definitioner av tjänster i internetmiljö kan användas för en mer noggrann prövning av hur sådana tjänster påverkar mediemarknaden samt hur prövningen kan göras mer strikt utan att detta påverkar public service-bolagens oberoende vad gäller de redaktionella besluten kring innehåll. I samband med detta ska utredningen också undersöka om den begränsning av förhandsprövningen som gjordes från 2020 är motiverad eller inte.*

## Granskning av innehåll

Public service-bolagen har enligt sina sändningstillstånd en rad krav på att sända program i olika genrer, tillfredsställa olika målgrupper samt att "sändningsrätten ska utövas sakligt och opartiskt". Det kan konstateras att det finns en möjlighet i radio- och tv-lagen att kräva samma sak av alla programbolag, men i sändningstillstånden för övriga kanaler i marknätet finns bara krav på att "sändningsrätten ska utövas sakligt". För kanaler som inte har sin juridiska hemvist i Sverige finns inga innehållsvillkor alls.

Ur ett yttrandefrihetsperspektiv är både "sakligt" och "opartiskt" begränsande begrepp med utrymme för tolkning, men man kan konstatera att det är begreppet opartiskt som i den politiska debatten är det mest omstridda. De politiska debattörer som är mest missnöjda med dagens public service-bolag menar att dessa inte gör opartiska program och de önskar därför förändringar i styrningen av bolagen.

Det görs regelbundet akademiska studier av public service-bolagens innehåll där det bland annat studeras i vilken mån de uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet. Resultatet är genomgående att de i hög grad gör det. Det är svårt att se att en reglering av dessa begrepp kan se så mycket annorlunda ut än dagens modell och att akademiska utvärderingar skulle kunna komma fram till så mycket annat än de hittills gjort.

Det kan också noteras att de som kritiserar public service för att ha en ideologisk slagsida ofta tycker att dagspressen lutar åt samma håll, att det finns ett gemensamt journalistiskt perspektiv och en professionell metod som ger en "partisk" bild av verkligheten. Men att styra public service så att bolagen fungerar som en balanserande "motvikt" gentemot övriga etablerade massmedier, är inte okomplicerat. En reglering av public service-bolagens redaktionella arbete som ska kunna leda till att bolagens innehåll skiljer sig märkbart från andra professionella massmedier, måste troligen vara tämligen ingripande.

Som framgått i denna PM så kan expansionen på det gränslösa till internet motivera att sändningstillstånden förtydligas kring den affärsmässiga verksamheten så att den övriga mediebranschen vet hur public service-bolagen får konkurrera. Men styrningen av innehållet kan vara mer försiktig eftersom

det i så hög grad handlar om normativa bedömningar, och då kan man tänka sig att också granskningen är försiktig. Därför kan det finnas skäl att skilja de två granskningarna och utreda innehållsgranskningen särskilt.

Innehållsgranskningen, som alltid ska vara en efterhandsgranskning, har tidigare också innefattat publicitetsskada som drabbar enskilda. Den granskningen görs numera av Medieombudsmannen. Det finns en granskning av reklamreglerna och kommersiellt gynnande som är tämligen strikt och den delen är svårt att se att den inte ska vara strikt. Men granskningen av "redaktionella villkor" som saklighet och opartiskhet är mer problematiska, både för att de berör den viktiga delen av mediebolagens oberoende, och för att alla bedömningar i så hög grad blir skönsmåssiga.

Utredningen ska därför:

*...utreda hur granskningen av det redaktionella innehållet ska utformas och om det är befogat att ha en administrativ granskning av rekvisiten osakligt och partiskt. Utredningen bör också bedöma om det krävs ytterligare akademiska studier av public service-bolagens innehåll och vad dessa i så fall bör undersöka. De förslag på granskning som utredningen presenterar bör vara sådana som kan visa i vilken mån public service-bolagen bedriver en professionell journalistisk verksamhet oberoende av enskilda intressen. I detta ska ingå att undersöka hur begreppen saklighet och opartiskhet i praktiken har använts och tolkats och om det är dessa begrepp som även framgent bör reglera innehållet. Syftet med granskningarna bör vara att värna allmänhetens förtroende för bolagen*

## Det partipolitiska oberoende

Som nämnt ovan kan inte public service vara oberoende av politisk styrning, däremot skulle risken för att bli beroende av olika politiska partier kunna minska. Idag styrs bolagen av sina bolagsledning där VD utses av respektive bolags styrelse. Styrelserna är i sin tur utsedda av den så kallade Förvaltningsstiftelsen som styr den stiftelse som är tänkt som en buffert mellan regeringen och public service-bolagen.

Stiftelsen har av tradition valt personer till programbolagens styrelser som haft professionella snarare än partipolitiska meriter. Men stiftelsens egen styrelse är, förutom ordföranden, helt befolkad av personer med starka partipolitiska kopplingar och utan uppenbara kunskaper om mediebranschen. En relativt ny regel är att aktiva riksdagsledamöter eller anställda i regeringskansliet inte får sitta i styrelsen, men en sådan regel minskar inte närheten till partierna eftersom det är riksdagspartierna som nominerar ledamöter och fördelningen ska spegla riksdagens sammansättning.

Styrelsens sammansättning utgör ingen garanti för att utnämningssmakten inte används för att aktivt styra public service-bolagens redaktionella verksamhet, i det fall en aldrig så tillfällig riksdagsmajoritet verkligen vill det. Det finns gott om partinära folk som skulle kunna befolka en majoritet av stiftelsens styrelse och det är lika gott om partinära publicister som kan sitta i bolagens styrelser och sedan i dess ledningar. Det är så regeringspartierna i Ungern, Polen med flera länder gjort när de i praktiken tagit kontroll över public service-bolagens redaktionella arbete.

Ett sätt att stärka bufferten mellan regering och public service vore att bolagens styrelser utses av apolitiska personer med professionella meriter och att denna process i princip görs självgenererande. I debatten om domstolarnas politiska oberoende har det noterats att svenska domare utses av regeringen på förslag av den professionellt sammansatta Domarnämnden. Men eftersom regeringen tar de formella besluten skulle en regering som vill ha en ny inriktning på domstolarna kunna utse domare efter eget huvud. Självförnyande styrelser är inte oproblematiska, men alternativet kan vara sämre. Om utnämningssmakten togs ifrån regering och riksdag skulle den politiska styrningen av public service helt lämnas till lag, tillstånd och annan formell reglering och därmed bli mer transparent. Behovet av mer stringenta skrivningar i den formella regleringen skulle troligen öka.

Utredningen ska därför:

*...utreda om, och i så fall hur, tillsättandet av public service-bolagens styrelser kan göras mer eller helt oberoende av partipolitisk inblandning, såväl från riksdagen som från regeringen. I uppdraget ska ingå att beskriva och analysera de mekanismer som använts i utvalda Central- och Östeuropeiska länder där regeringspartier kan anses ha tagit praktisk kontroll över det redaktionella innehållet i public service-bolagen. Utredningen ska bedöma om, och i så fall hur, en total politisk frikoppling av utnämningssmakten ställer nya krav på den formella regleringen. Utredningen ska föreslå olika modeller för hur stegen fram till utnämningen av VD för bolagen ska gå till och beskriva för och nackdelar med dem, med målet att chefer för public service-bolagen under alla politiska förhållanden ska kunna leda sina bolag så att det redaktionella arbetet inte ger de sittande regeringspartierna otillbörliga fördelar.*

---



# Utredningens arbete

Utredningen ska samverka med berörda myndigheter, med public service-bolagen, med andra medieföretag, med medieföretagens organisationer och ta in kunskap från akademien. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2024.

---



RAPPORT

# Förslag på uppdrag för kommande public service-utredning

Publicerad av  
**Näringslivets medieinstitut**

Ansvarig utgivare  
**Mats Olin**

[www.naringslivets-medieinstitut.se](http://www.naringslivets-medieinstitut.se)