

2018-10-10

Institutionen för mediastudier  
Stockholms universitet

Remissvar  
Kulturdepartementet  
Ku2018/01387/MF

## **Slutbetänkande av Parlamentariska public service-kommittén: *Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar (SOU 2018:50)***

I slutbetänkandet för public-service-kommittén lämnas ett samlat förslag till framtida lång- och kortsiktig reglering av public service. Huvudfrågorna rör hur utbudet från Sveriges Radio, Sveriges Television samt Sveriges Utbildningsradio ska nå publiken och hur bolagens ansvar och oberoende påverkas i en tid där relationerna till olika kommersiella aktörer förändrats i det nya medielandskap som etablerats. Vi är positiva till slutbetänkandets utgångspunkter och den syn på public service och dess uppdrag som redovisas. Vi delar uppfattningen att public service spelar en central roll för demokratin och medborgarna, i synnerhet i en tid som vår som kännetecknas av fragmentering och polarisering och olika hot mot de seriösa medierna och kvalitetsjournalistiken. I en tidigare forskningsantologi (SOU 2016:30) har vi diskuterat *Journalistik som kollektiv nytta* (s 31-52) och finner det glädjande att kommittén tagit utgångspunkt i en del av våra resonemang. Vi är också positiva till de flesta förslag till regleringar. Slutbetänkandet bör ses i sammanhang med tidigare delbetänkande *Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende* (SOU 2017:79) och med den grundlagsutredning som är tillsatt. Vi vet dock ännu inte vilka förslag den senare kommer att lansera.

Slutbetänkandet ansluter sig till ovan nämnda delbetänkande (SOU 2017:79) som föreslår en **finansiering** i form av en individuell public service-avgift som ska betalas av alla som är obegränsat skattskyldiga, har en beskattningsbar inkomst samt fyllt 18 år. Skatteverket ska få i uppdrag att sköta uppbörden inom ramen för skattesystemet, Kammarkollegiet ska överta förvaltningen av medlen och utbetalningen till programföretagen. Avsikten är att skapa ett nytt avgiftssystem som är långsiktigt stabilt, legitimt och ger förutsättningar för public service-verksamhetens oberoende i förhållande till såväl kommersiella som politiska krafter. Stockholms universitet har tidigare yttrat sig positivt om

finansieringsförslaget. Vi håller fast vid den inställningen men med bakgrund i den utveckling vi kunnat iaktta i länder som Polen, Ungern, Tjeckien, Israel och senast Danmark där public service på olika sätt inskränkts av den politiska makten, menar vi att finansieringsformen genom skattesystemet måste kombineras med ett ordentligt grundlagsskydd för public service. Ett sådant konstitutionellt skydd behövs för att bibehålla den långsiktiga stabiliteten och det politiska oberoendet, för att motverka att det som byggts upp under lång tid raderas till följd av förändrad politisk inriktning. Utvecklingen i Danmark bekräftar att denna typ av angrepp på public service både kan komma genom beslut om begränsad finansiering och ideologiska direktiv.

Kommittén föreslår vidare att **medelstildelningen** till de tre public service-bolagen ska räknas upp med två procent per år under kommande tillståndsperiod och att de medel som frigörs när Radiotjänst i Kiruna avvecklas blir ett (fördelat) tillskott som kan finansiera investeringar och nya uppdrag. Den tvåprocentiga uppräkningsen per år avser att stimulera till effektiviseringar och hushållning med resurser då den inte kompenserar för de reella löne- och kostnadsökningarna (s 288). Resonemanget kopplas också till att det måste finnas ett tak för hur hög public-serviceavgiften kan vara utan att skada finansieringssystemets legitimitet. Med tanke på det utökade uppdraget som utredningen vill ge public service-bolagen (större närvaro i de delar av landet som ligger i medieskugga, bättre spegling av samhällets alla delar, teknikutveckling mm), är frågan om detta är en rimlig utgångspunkt. Vår mening är att public service har en särdeles viktig roll att spela i den medieutveckling som pågår, något utredningen själv påpekar, och därför borde de högt ställd kraven kombineras med en högre procentsats.

För SR:s del kvarstår frågan om finansieringen av Berwaldhallen (s 289) där kommittén anger att verksamheten har betydelse för SR:s uppfyllande av kulturuppdraget men samtidigt "inte bör drabba bolagets kärnverksamhet". Det är svårt att utläsa huruvida exempelvis fördelningen av de medel som nedmonteringen av Radiotjänst ger innebär att man för SR:s del tagit hänsyn till den "kompletterande verksamhet" (s 80, s 289) som Berwaldhallen kategoriseras som. Konsertlokalen och dess verksamhet utgör en för alla medborgare viktig kulturinstitution i Sverige, ett forum som bidrar till framförallt den klassiska musikens spridning och förnyelse, och som är väsentlig att upprätthålla och också finansiera fullt ut.

När det gäller **sponsring** anges att inga förändringar för SR:s och SVT:s möjligheter till sådan bör införas, men att det är viktigt att vara transparent och öppen med denna. Därutöver menar man att SVT bör minska publikens exponering för sponsorskyftar. Vi instämmer och vill understryka vår enighet i att SVT bör minska exponeringsgraden för sponsorreklam (s 291).

I slutbetänkandet förs en utmärkt diskussion om hur public service-bolagen bör förhålla sig till **globala distributionsplattformar och sociala medier**. Att ingen ska vara tvungen att vara på Facebook eller använda sociala medier för att få tillgång till public service är enligt vårt synsätt en riktig ståndpunkt (s 120-121). Plattformar och sociala medier ska användas för interaktion med publiken och för att informera om program och utbud. Bolagens egna onlinetjänster och egna plattformar ska användas för det egna innehållet.

Utredningen föreslår att SR och SVT ska **stärka sin närvaro i de delar av landet som ligger i medieskugga**, som är ”svagt bevakade geografiskt, befolkningsmässigt och ämnesmässigt” (s 154). I sin nyhetsverksamhet ska public service ta hänsyn till ”kvalitativa nyhetsaktörers konkurrensförutsättningar” (s 155). Vi finner det högst relevant att kräva en förstärkt lokal närvaro, men menar att detta krav också borde avspeglats i en högre medelstillsättning (se ovan).

Public service-kommittén föreslår att det **breda innehållsuppdraget ska bestå** under kommande tillståndsperiod (s 134) och att sändningstillståndet ska gälla i åtta år (tio år för det första tillståndet), något vi också till fullo instämmer i. Vi har heller inga invändningar när det gäller förslagen till **förvaltningsstiftelsens utseende** och argumentationen för att inte utöka dess uppgifter med uppföljning av de tre bolagens public service-uppdrag (s 268-271). Granskningsnämnden fullgör det uppdraget och även om ägarnas ansvarsutkrävande skulle kunna stärka legitimiteten ytterligare, är värnandet av public service självständighet gentemot den politiska makten viktigare.

Våra invändningar mot kommitténs utredning rör förslaget om **förhandsprövning av nya tjänster**. Därutöver vill vi reservera oss för risken med en alltför snäv tolkning av kärnverksamheten. När det gäller förhandsgranskning menar vi att kommittén i allt för hög utsträckning tillmötesgår de kommersiella aktörernas intressen. Dessa vill begränsa public service på områden där de själva önskar investera och expandera. Utredningen föreslår att konkurrenter till public service-företagen ska kunna anmäla tjänster som de identifierar som nya och ”marknadsstörande” till förhandsgranskning av Myndigheten för press, radio och tv. Regeringen ska sedan avgöra om tjänsten kan lanseras eller ej. När det blir regeringen som ska avgöra huruvida ”marknadsstöringen” riskerar att påverka andra marknadsaktörer negativt (efter anmälan av desamma) blir frågan om inte det politiska oberoendet – som ju skulle värnas – riskeras i en sådan modell? Enligt vårt perspektiv är detta uppenbart en fara.

Det system som finns sedan 2010, där public service-bolagen själva ska anmäla förhandsprövning, har inte kommit till användning (s 218). Detta har av en rad starka kommersiella medieaktörer varit utgångspunkten för krav om ett effektivare system. Bland annat menar ett antal stora mediekoncerner, t.ex. Schibsted, Mittmedia och Bauer, att public service-bolagen inte själva ska få avgöra vad som bör förhandsgranskas. Bonnier och TV4 menar att någon försöksverksamhet överhuvudtaget inte ska tillåtas (s 222).

Public service ska enligt kommittéförslaget få sex månader på sig att testa nya tjänster, mot tidigare 12 månader. Föredömen är här Österrike och Storbritannien, länder där det skett stora inskränkningar av public service under de senaste åren. Tidsramen om sex månader verkar snålt tilltagen för att man ska kunna få en uppfattning om hur publiken reagerar. Här för kommittén också ett resonemang om att "Detta utvecklingsarbete kan också vara till nytta för många andra aktörer på mediemarknaden" (s 232) samtidigt som det alltså kan bedömas som marknadsstörande av (och för) andra intressenter. Innebär det således att public service ska utveckla goda idéer som sedan den kommersiella marknaden kan anmäla och därefter själva lansera när en förhandsprövning lett till att den nya tjänsten verkligen är "marknadsstörande"?

Anmälan om förhandsgranskning ska enligt slutbetänkandets förslag begränsas till det som definieras som "kompletterande verksamhet". Därför blir också definitionen av "kärnverksamhet" respektive "kompletterande verksamhet" viktig. Att hålla sig till kärnverksamhet bör inte betyda att SVT och SR inte kan ha en vanlig nyhetsservice online. Innebär det konkurrens med kommersiella aktörer borde den, enligt vårt förmenande, bedömas som rimlig.

I en mediesituation där de kommersiella bolagen har frihet att expandera som de finner för gott, inklusive inom ljud och bild online, och att således finnas där publiken är, ligger det en väldig begränsning i att inte tillåta SVT och SR ha en online nyhetstjänst. Enligt t.ex. TU borde SVT:s nyhetsapp ha anmälts till förhandsgranskning och man menar att den aldrig hade blivit godkänd (s 220).

Public service-bolagen har hävdats att det redan idag görs en prövning genom tillståndsprocessen och medelstildelningen och genom den årliga granskning som granskningsnämnden genomför. Därför menar de att systemet med förhandsgranskning är onödigt. Vi instämmer i detta.

Det är glädjande att folkbildningsuppdraget betonas och att utredningen slår fast att alla tre bolag har ett stort ansvar för **medie- och informationskunnigheten** (MIK). När det gäller UR menar kommittén bland annat att ambitionen att utveckla medie- och informationskunnigheten är ett viktigt uppdrag, liksom att

ha ett utbud för nyanlända i Sverige. Vi är eniga med kommittén. Vi är också eniga i att detta bör avspeglas i ökad medelstillsättning för UR:s räkning.

## **Nationella minoritetsspråk**

Beträffande **nationella minoriteter och minoritetsspråk**, anser vi att förslag och redovisningar i det stora hela kan ges stöd. Vi menar dock att utredningen borde ha bekantat sig med SOU 2017:91, som är en av de centrala utredningarna om dessa frågor som kommit under de senaste åren.

Public service- företagen SR, SVT och UR synliggör och tillhandahåller olika slag av programutbud för de nationella minoritetsspråken. Dessa är unika, eftersom motsvarande utbud inte utförs av kommersiella medieaktörer. Public service fullgör ett viktigt kulturellt, språkligt och demokratiskt uppdrag och bidrar till att språken hålls levande. Vi anser därför inte att public service-bolagens verksamhet är marknadsstörande (s. 18, 301). Verksamheten bör dock vara baserad på samråd med representanter för de nationella minoritetsspråken, även för SR, som under en period inte fullföljt sitt uppdrag på denna punkt.

Den framtida utvecklingen av public-service-verksamheten bör fortsatt vara förankrad i Europarådets konventioner, Ramkonventionen och Språkstadgan, som bevakar hur Sverige uppfyller sina åtaganden gentemot de nationella minoriteterna, även inom medieområdet. Man bör utöver Ministerrådets rekommendationer även ta till sig den kritik som formulerats i granskningsrapporterna från Språkstadgans Expertkommitté och Ramkonventionens Rådgivande styrgrupp. Där finns ytterligare kritik t.ex. under medieartikeln, Art. 11, i del 3 av Språkstadgan, för finska, meänkieli och samiska. Bland annat anses sändningstiden för meänkieli via SVT vara otillräcklig i flera rapporter. Detsamma gäller generellt för sändningar på jiddisch.

Vi anser att det bör utarbetas metoder för att public service-bolagen ska kunna tillgodoräkna sig programutbud som sker online på nationella minoritetsspråk (s 175-176, 241). De olika teknologiska möjligheterna bör ändå samexistera under överskådlig tid, för att bolagen ska fullfölja sitt uppdrag mångsidigt och nå en maximal spridning. Sådant tillgodoräknande vore t.ex. möjligt när det gäller online-program riktade till barn och unga via bolagens tjänster. Detta skulle kunna utgöra en del av en utökad service för nationella minoritetsspråk och följa en förväntad utveckling, där olika minoriteter också har olika mediepreferenser (s 21-22, 141).

I utredningen framgår inte hur stor den reella ökningen varit av sändningstiden för nationella minoritetsspråk då de siffror om sändningar som tagits fram inte redovisar repriser. Dessa borde i normalfallet redovisas separat (avsnitt 5.3.3). Den föreslagna möjligheten att bland public service-bolagen fördela uppgifterna och sändningar av program för nationella minoritetsspråk ska inte kunna leda till en minskning från den föreslagna slutnivån 2019, för något språk eller för något av bolagen (s 174).

Den uppstådda bristen på kompetens inom det kombinerade fältet journalistik och nationella minoritetsspråk, bör public service-fältet diskutera i samarbete med högskolesektorn, i syfte att utbilda journalistiskt och språkligt kompetenta medarbetare (t.ex. med IMS och Avdelningen för finska vid Stockholms universitet).

Den betydelse som textade inslag som kompletterar ljud och bild har kommit att få för nationella minoritetsspråk är väsentlig, både på svenska och på minoritetsspråket. Den har en synlighetsgörande funktion och bidrar till att litteraciteten i de nationella minoritetsspråken utvecklas. Man bör därför inte omfördela eller helt ta bort de textade funktionerna för ljud- och bild-medierna (s. 14, 143).

Utöver den särskilda frågan om svensk public service på Åland (s. 17, 128), anser vi att särskild hänsyn ska gälla andra språksituationer, såsom för svenska i Finland och finska i Sverige. Public service- företagen bör i klart större utsträckning arbeta för att undvika s.k. geo-blocking av såväl traditionella medier som online-service.

Vi anser att UR bör få ett förnyat och vidgat utbildningsuppdrag (8§ i nuvarande sändningstillstånd, se 5.1.2.). UR:s uppgift att komplettera, bredda och förstärka det andra aktörer gör inom barn-, ungdoms- och högskoleutbildningen, liksom annan vuxenutbildning, är av stor betydelse för det växande behovet av kvalitetsmaterial på och om nationella minoritetsspråk/minoriteter. Exempelvis aktualiseras material för modersmålsundervisningen genom utredningen ”Nationella minoritetsspråk i skolan” (SOU 2017:91).



Ester Pollack, docent  
För Institutionen för mediastudier (IMS), Stockholms universitet

Avsnitten om nationella minoritetsspråk har tillkommit i samarbete med Jarmo Lainio, professor, och Sari Pesonen, universitetslektor, vid Institutionen för slaviska och baltiska språk, finska, nederländska och tyska, Avdelningen för finska, Stockholms universitet