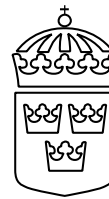


Regeringens skrivelse

2020/21:116



Riksrevisionens rapport om granskningsnämndens granskning av public service

Skr.
2020/21:116

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 mars 2021

Stefan Löfven

Amanda Lind
(Kulturdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten För förtroendets skull – granskningsnämndens granskning av public service (RiR 2020:26). Riksrevisionens övergripande slutsats är att granskningen av public service fungerar bra, även om det finns delar av verksamheten som behöver utvecklas. Riksrevisionen konstaterar att granskningen lever upp till höga krav på effektivitet och öppenhet och bidrar till god regelefterlevnad hos programföretagen. I rapporten visar Riksrevisionen dock att granskningsnämndens verksamhet har vissa brister när det gäller uppföljningen av handläggningstider och att det finns ett visst behov att utveckla motiveringarna i en del av besluten. Tre rekommendationer lämnas till Myndigheten för press, radio och tv (MPRT). Rekommendationerna syftar till att korta handläggningstiderna och att göra det lättare att förstå nämndens beslut.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens övergripande slutsats och avser att följa MPRT:s arbete med de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	5
Bilaga 1	För förtroendets skull – granskningsnämndens granskning av public service (RiR 2020:26)	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 2021	58

Riksrevisionen har granskat granskningsnämnden för radio och tv:s granskning av Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten För förtroendets skull – granskningsnämndens granskning av public service (RiR 2020:26), se bilagan. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 10 december 2020. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat granskningsnämnden för radio och tv:s granskning av programföretagen SR, SVT och UR. Som motiv för granskningen framhåller Riksrevisionen att public service-företagens sändningsverksamhet bedrivs på uppdrag av riksdag och regering och finansieras av allmänheten. En grundbult i det svenska public service-systemet är att programföretagens verksamhet ska präglas av oberoende och integritet. Den ska bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen i samhället. Samtidigt finns det en omfattande reglering av företagens verksamhet. Företagen ska erbjuda ett mångsidigt programutbud som är tillgängligt för alla, speglar mångfalden i hela landet och kännetecknas av god kvalitet, allsidighet och relevans. Innehållet i företagens sändningar ska också följa de programrelaterade regler som finns i radio- och tv-lagen (2010:696) och i sändningstillstånden. För att allmänheten ska kunna känna förtroende för public service-företagens verksamhet behöver det finnas en granskning av att företagen följer de villkor som gäller för sändningarna och därmed uppfyller sina uppdrag. Granskningsnämnden för radio och tv vid Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) fyller därmed enligt Riksrevisionen en viktig funktion i det svenska public service-systemet.

Den övergripande revisionsfrågan är om granskningsnämndens granskning av public service fungerar på ett ändamålsenligt sätt. För att granskningen ska fungera ändamålsenligt behöver den enligt Riksrevisionen leva upp till höga krav på effektivitet och öppenhet och bidra till god regellefterlevnad hos programföretagen.

Granskningen avser tillståndsperioden 2014–2019 och omfattar MPRT, där granskningsnämnden för radio och tv utgör ett särskilt beslutande organ, regeringen och Regeringskansliet. Granskningen har begränsats till granskningen av public service, vilket alltså omfattar de tre programföretagen SR, SVT och UR. Granskningsnämndens granskning av andra programföretags sändningsverksamhet omfattas därmed inte.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att granskningen av public service fungerar bra, även om det finns delar av verksamheten som kan utvecklas. Det finns en, i stort sett, fungerande balans mellan effektivitet och öppenhet i granskningsnämndens ärendehantering och nämndens

granskning av programinnehållet bidrar till god regelefterlevnad hos programföretagen. En viktig förklaring till att granskningen får effekt är enligt Riksrevisionen att systemet med programrelaterade tillståndsvillkor och en särskild granskningsnämnd har hög legitimitet hos programföretagen.

Riksrevisionens granskning visar också på vissa brister i verksamheten, dels när det gäller uppföljning av handläggningstider, dels motiveringen av vissa av de friande beslut som fattas av ordföranden utan sammanträde i nämnden. Riksrevisionen konstaterar att en förklaring till bristerna kan vara att nämnden har blivit allt hårdare belastad de senaste åren. Det handlar både om en ökad ärendemängd och fler uppdrag.

Riksrevisionen lämnar tre rekommendationer till MPRT:

- Ta fram en plan med en tydlig beskrivning av mål och medel för att korta granskningsnämndens handläggningstider.
- Utveckla motiveringarna i de beslut som fattas av en ordförande, utan nämndsammanträde, för att öka förståelsen för nämndens beslut hos anmälare och allmänhet.
- Uppdatera praxissamlingarna oftare, för att göra det lättare för programföretagen att göra rätt.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen delar Riksrevisionens utgångspunkt att granskningsnämnden för radio och tv vid MPRT fyller en viktig funktion i det svenska public service-systemet och att det därför är av stor betydelse att verksamheten fungerar ändamålsenligt. Genom granskningsnämnden kan public service-verksamheten granskas och följas upp samtidigt som programföretagens oberoende upprätthålls. Regeringen vill särskilt understryka betydelsen av såväl granskningsnämndens årliga bedömningar av programföretagens public service-redovisningar som de prövningar som sker i efterhand av om innehållet i sändningarna uppfyller villkoren för verksamheten. De olika typerna av granskning fyller delvis olika syften och bidrar gemensamt till att upprätthålla förtroendet för public service-företagens verksamhet.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens övergripande slutsats att granskningen av public service fungerar bra, även om det finns delar av verksamheten som kan utvecklas. Regeringen instämmer även i Riksrevisionens konstaterande att granskningen lever upp till höga krav på effektivitet och öppenhet.

Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelse att det inte fullt ut går att förstå skälen bakom den ökning i handläggningstid som skett under senare år instämmer regeringen i att MPRT löpande bör analysera detta och att en plan för att korta handläggningstiderna bör tas fram. Som Riksrevisionen framhåller är det viktigt för allmänhetens förtroende för nämnden, och i förlängningen för public service-systemet som helhet, att det inte går för lång tid från anmälan till beslut. Regeringen konstaterar samtidigt att

granskningen delvis är tidskrävande och att det kraftigt ökande antalet granskningsärenden har inneburit en allt högre belastning på nämnden. Vidare noterar regeringen att många anmälningar till nämnden rör sådana frågor som nämnden inte ska granska och att det enligt Riksrevisionen finns överdrivna eller felaktiga förväntningar från allmänheten på granskningsnämndens uppdrag och befogenheter.

Riksrevisionen rekommenderar även att nämnden, i syfte att öka förståelsen för nämndens beslut hos anmälare och allmänhet, bör utveckla motiveringen i de friande beslut som fattas av en ordförande utan nämndsammanträde. Regeringen noterar att Riksrevisionen funnit att granskningen präglas av öppenhet, men att nämnden med enkla medel, genom att dokumentera den bedömning som görs i samband med att besluten fattas, skulle kunna öka transparensen även i dessa beslut. Regeringen vill understryka att alla myndigheter bör sträva efter att redovisa de omständigheter som är avgörande för myndighetens beslut på ett så logiskt och lättillgängligt sätt som möjligt. Motiveringarna ska vara klagörande, jfr 32 § förvaltningslagen (2017:900). Ett beslutsfattande som präglas av tydlighet och där myndigheten klargör såväl den rättsliga grunden för sina beslut som hur den kommit till sina slutsatser i det enskilda fallet bidrar till att stärka tilltron till myndighets kompetens och objektivitet. Regeringen vill samtidigt framhålla intresset av att handläggningen sker så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt.

När det gäller rekommendationen som avser behovet av uppdaterade praxissamlingar noterar regeringen att myndigheten nyligen gjort en sådan uppdatering. Samtidigt vill regeringen framhålla att Riksrevisionen konstaterar att granskningsnämndens granskning av programinnehållet bidrar till god regelfterlevnad hos programföretagen. Programföretagen uttrycker enligt Riksrevisionen stor respekt för nämndens arbete och beslut och arbetar aktivt för att sprida kunskap om nämndens beslut i sina organisationer.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen avser att följa MPRT:s arbete med de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat. Riksrevisionen har inte lämnat några rekommendationer till regeringen och regeringen avser därför inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

För förtroendets skull

– granskningsnämndens granskning
av public service

RIR 2020:26



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-577-0

RIR 2020:26

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: CONCEPT PHOTO

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2020

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-11-25

DNR: 3.1.1-2020-0039

RIR 2020:26

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

För förtroendets skull

– granskningsnämndens granskning av public service

Riksrevisionen har granskat granskningsnämnden för radio och tv:s granskning av public service. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Myndigheten för press, radio och tv.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Gunnar Myrberg har varit föredragande. Revisionsdirektör Emma Wallin och enhetschef Robin Travis har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Gunnar Myrberg

För kännedom:

Regeringskansliet; Kulturdepartementet
Myndigheten för press, radio och tv, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB
och Sveriges Utbildningsradio AB

RIKSREVISIONEN

Skr. 2020/21:116
Bilaga 1

FÖR FÖRTROENDETS SKULL – GRANSKNINGSNÄMNDENS GRANSKNING AV PUBLIC SERVICE

RIKSREVISIONEN

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	10
1.5 Disposition	11
2 Det svenska public service-systemet	12
2.1 Oberoende och reglering	12
2.2 Granskningsnämnden	16
3 Granskningsnämndens granskning	21
3.1 Sammanfattande iakttagelser	21
3.2 Ärendehantering är effektiv men det finns brister i uppföljningen av handläggningstiderna	21
3.3 Granskningen präglas av öppenhet men det går att öka allmänhetens förståelse för nämndens beslut	27
3.4 Granskningen bidrar till god regelefterlevnad	33
4 Slutsatser och rekommendationer	36
4.1 Ta fram en plan för att korta handläggningstiderna	37
4.2 Gör det lättare att förstå nämndens beslut	37
4.3 Rekommendationer	38
Referenslista	39
Bilaga 1. Genomförda möten och intervjuer	43
Bilaga 2. Ett granskningsärendes gång	45

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat granskningsnämndens granskning av public service. Vår övergripande slutsats är att granskningsnämndens granskning fungerar på ett i stort sett ändamålsenligt sätt. Granskningen lever upp till höga krav på effektivitet och öppenhet. Den bidrar också till en god regelefterlevnad hos programföretagen. Det finns dock vissa brister när det gäller nämndens uppföljning av handläggningstider. Det finns också ett behov av att utveckla motiveringarna av vissa beslut.

Granskningens resultat

Granskningsnämndens uppdrag är att granska om innehållet i radio- och tv-program följer de föreskrifter och villkor som finns för sändningarna samt att ärligen bedöma om programföretagen har uppfyllt sina public service-uppdrag.

Riksrevisionens granskning visar att granskningsnämnden har en väl fungerande ärendehantering. Det är enkelt att göra en anmälan till granskningsnämnden, vilket är viktigt eftersom granskningen av radio- och tv-program i huvudsak bygger på anmälningar från allmänheten. Det finns tydliga rutiner för hur ärenden ska hanteras av nämnden och en effektiv prioritering av principiellt betydelsefulla ärenden.

Granskningsnämnden har fått kritik för långa handläggningstider. Långa handläggningstider hos granskningsnämnden gör det svårare för programföretagen att utreda anmälda inslag. Långa handläggningstider riskerar också att minska anmälarens upplevelse av upprättelse vid ett fällande beslut. Riksrevisionen konstaterar att handläggningstiderna har ökat under senare år och att det inte finns någon riktigt klar bild av vad denna ökning beror på. Granskningsnämnden behöver göra en systematisk uppföljning av handläggningsprocessen och ta fram en plan för att korta handläggningstiderna.

Granskningsnämndens beslut följer i huvudsak en tydlig struktur och de fällande besluten innehåller klargörande motiveringar. När det gäller friande beslut som tas av en ordförande, utan att det hålls ett sammanträde i nämnden, saknas dock ofta motiveringar. Det gör att utfallet i det enskilda ärendet riskerar att bli onödigt svårt att förstå. Detta har mindre betydelse för programföretagen, eftersom denna typ av beslut sällan påverkar nämndens praxis. För anmälarens och allmänhetens förtroende för granskningsnämnden och, i förlängningen, public service-systemet i stort är det dock viktigt att det går att förstå utfallet även av enskilda beslut.

Granskningsnämnden publicerar med ojämn mellanrum så kallade praxissamlingar. Programföretagen sätter stort värde på dessa men uttrycker också viss frustration över att de uppdateras alltför sällan. Det borde vara möjligt för granskningsnämnden att uppdatera sina praxissamlingar oftare och på det sättet bättre kommunicera vad som gäller både till programföretagen och till allmänheten.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen konstaterar att programföretagen tar granskningsnämndens beslut på stort allvar. Detta kommer till uttryck i det omfattande arbete som programföretagen lägger på att formulera yttranden i pågående granskningsärenden. Besluten får genomslag i företagens publicistiska verksamhet. Detta genomslag är både direkt, i form av en omedelbar diskussion kring ett nytt beslut, och indirekt, genom att den praxis som formas av granskningsnämndens beslut utgör en viktig del av programföretagens interna utbildningar.

Riksrevisionen bedömer att granskningsnämndens arbete med de årliga bedömningarna av programföretagens public service-redovisningar är effektivt givet uppdragets förutsättningar. Det finns tydliga rutiner för hur arbetet ska genomföras. Det finns också en tydlig arbetsfördelning mellan granskningsnämndens kansli, som utför genomgången av de tre public service-redovisningarna, och själva nämnden, som vägleder bedömningsarbetet och fastställer vad som ska stå i bedömningarna.

Riksrevisionen konstaterar att programföretagen lägger ned ett stort arbete varje år på att producera så genomarbetade och tydliga public service-redovisningar som möjligt. De arbetar också för att utveckla redovisningarna, särskilt på de punkter där granskningsnämnden i tidigare års bedömningar har kritiserat företagen.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Myndigheten för press, radio och tv:

- Ta fram en plan med en tydlig beskrivning av mål och medel för att korta granskningsnämndens handläggningstider. Planen bör utgå från en systematisk analys av de faktorer som påverkar handläggningstiderna under handlägningsprocessens olika faser.
- Utveckla motiveringarna i de beslut som fattas av en ordförande, utan nämndsammanträde, för att öka förståelsen för nämndens beslut hos anmälare och allmänhet.
- Uppdatera praxissamlingarna oftare, för att göra det lättare för programföretagen att göra rätt.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Den här granskningsrapporten handlar om granskningsnämnden för radio och tv:s granskning av programföretagen Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Radio AB (SR) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR).

Riksdagen har beslutat att målen för mediepolitiken är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan.¹

Riksdagen har vidare uttalat att "det är avgörande för programföretagen att de har ett högt förtroende hos allmänheten för att de ska kunna uppfylla sina uppdrag i allmänhetens tjänst".² Riksdagen har också uttalat att "saklighet, öppenhet och opartiskhet är centrala faktorer i programföretagens dagliga arbete för att upprätthålla public services oberoende och integritet" och att granskningen av programföretagens verksamhet därför "måste garantera en rimlig balans mellan programföretagens oberoende respektive allmänhetens och det offentliga behov av insyn och kontroll."³

Förtroendemätningar visar att det finns ett högt och stabilt förtroende för både SVT och SR i den svenska befolkningen i stort. Mätningarna visar också att medborgarna tillmäter public service-företagen ett stort värde för samhället.⁴ Under senare tid har villkoren för public service och innehållet i programföretagens produktion dock blivit en allt hetare fråga i samhällsdebatten. Dels är detta en följd av det beredningsarbete som har föregått riksdagens beslut om de villkor och riktlinjer som ska gälla för den tillståndsperiod som sträcker sig från 1 januari 2020 till den 31 december 2025,⁵ samt det beredningsarbete som föregått omläggningen till den nya public service-avgiften.⁶ Dels är det också möjligen ett uttryck för att det inte längre finns en lika bred politisk enighet om public services betydelse, roll och villkor som tidigare.⁷

¹ Prop. 2014/15:1, utgiftsområde 17, bet. 2014/15:KrU6, rskr. 2014/15:96.

² Bet. 2019/20:KrU2, s. 13; rskr. 2019/20:20.

³ Bet. 2018/19:KrU2, s. 25; rskr. 2018/19:24. Jfr bet. 2013/14:KrU3, s. 38 f; rskr. 2013/14:60.

⁴ Andersson, "Hur står sig svenska mediers förtroendekapital?", 2020. Se också Medieakademien, "Förtroendebarmetern 2020", hämtad 2020-10-08.

⁵ Prop. 2018/19:136, bet. 2019/20:KrU2; rskr. 2019/20:20.

⁶ SOU 2017:79, SOU 2018:50, prop. 2017/18:261, bet. 2018/19:KrU2, rskr. 2018/19:24.

⁷ Se till exempel Emilsson, Andersson, Bengtsson och Sundin, "Ett osakligt och onyanserat public service måste reformeras", 2019-11-21, Redar, "SD:s public service-kritik är politisk propaganda", 2019-11-22, Wolodarski, "Forsvara SVT och SR innan det är för sent", 2019-12-01.

För 2019 tilldelades de tre programföretagen sammanlagt 8,6 miljarder kronor, varav 5,0 miljarder till SVT, 3,1 miljarder till SR och 0,5 miljarder till UR.⁸ Givet omfattningen av programföretagens verksamhet, och deras centrala och omdiskuterade, funktion i det öppna demokratiska samhället, är det av stor vikt att det finns en ändamålsenligt fungerande granskning av företagen. Denna granskning behöver kunna tillgodose det offentliga behov av insyn och kontroll utan att äventyra företagets oberoende och integritet.⁹ Det är också av stor betydelse för allmänhetens förtroende för programföretagen att det kan prövas om innehållet i enskilda radio- och tv-program följer de regler som finns för sändningarna.¹⁰

Uppdraget att granska om innehållet i radio- och tv-program följer de föreskrifter och villkor som finns för sändningarna ligger hos granskningsnämnden, som utgör ett särskilt beslutande organ inom Myndigheten för press, radio och tv.¹¹ I granskningsnämndens uppdrag ligger också att årligen bedöma om programföretagen har uppfyllt sina åligganden enligt villkor i sändningstillstånd, anslagsvillkor och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av radio- och tv-lagen (2010:696).¹² Bedömningen görs i efterhand utifrån redovisningar som företagen lämnar in till nämnden. Den ligger i sin tur till grund för regeringens bedömning av företagets måluppfyllelse.¹³

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om granskningsnämndens granskning av public service fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

För att Riksrevisionen ska bedöma att granskningsnämndens granskning fungerar på ett ändamålsenligt sätt behöver den leva upp till höga krav på effektivitet och öppenhet. Därtill ska granskningen bidra till god regelefterlevnad hos programföretagen.

Granskningen omfattar Myndigheten för press, radio och tv, där granskningsnämnden för radio och tv utgör ett särskilt beslutande organ. Vidare omfattas regeringen och Regeringskansliet.

Avgränsningar

Riksrevisionens granskning avser granskningsnämndens granskning av public service, vilket alltså omfattar de tre programföretagen SVT, SR och UR. Det som utmärker public service är att sändningsverksamheten bedrivs på uppdrag av staten och finansieras av allmänheten. Granskningsnämndens granskning av andra programföretags sändningsverksamhet omfattas inte av Riksrevisionens granskning.

⁸ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 17, s. 154, bet. 2019/20:KrU1; rskr. 2019/20:98.

⁹ Bet. 2018/19:KrU2, s. 25; rskr. 2018/19:24. Jfr bet. 2013/14:KrU3, s. 38 f; rskr 2013/14:60.

¹⁰ Bet. 2019/20:KrU2, s. 13; rskr. 2019/20:20.

¹¹ 7 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) och 16 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696).

¹² 20 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

¹³ Se till exempel prop. 2019/20:1, utgiftsområde 17, s. 147 f.

Riksrevisionens granskning avser det granskningsuppdrag som granskningsnämnden har haft under tillståndsperioden 2014–2019. Omfattningen av granskningsnämndens uppdrag och formerna för utnämning av nämndens ledamöter har varit föremål för flera olika utredningar under tillståndsperioden. Utredningarna har resulterat i flera förslag på förändringar med avseende på både innehållsliga och tekniska frågor. Det ingår inte i Riksrevisionens granskning att bedöma dessa förslag. Den 1 december 2020 har vissa ändringar i radio- och tv-lagen trätt i kraft.¹⁴ Denna rapport utgår dock från lagtexten i sin tidigare lydelse.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen tillämpar för att värdera sina iakttagelser. Den övergripande revisionsfrågan har granskats utifrån följande bedömningsgrunder.

För att leva upp till kraven på *effektivitet* får granskningsnämndens granskning inte ta för lång tid.¹⁵ Granskningen ska främst avse de anmälningar vars prövning bidrar till effektiv kontroll och god efterlevnad av radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkoren.¹⁶ Det innebär att nämnden behöver ha ett system för att prioritera de principiellt viktiga ärendena. Det innebär i sin tur att en stor andel av de anmälningar som kommer in till nämnden inte prövas och att nämnden delegerar vissa beslut till ordförande och enskilda tjänstemän.

Ledningen för Myndigheten för press, radio och tv ansvarar för att granskningsnämnden tilldelas resurser för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningen enligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.¹⁷ Myndigheten för press, radio och tv ska även fortlöpande utveckla verksamheten.¹⁸ För att kunna ta detta ansvar behöver myndigheten följa upp handläggningsprocessen regelbundet. Det bör också finnas ett löpande arbete för att med olika medel effektivisera handläggningsprocessen.

För att granskningsnämndens granskning ska uppfylla kraven på *öppenhet* måste det vara enkelt att göra en anmälan. Nämndens beslut bör också vara motiverade så att anmälare, programföretag och allmänhet kan förstå det enskilda beslutet. Det finns inga generella krav i förvaltningslagen på att alla myndighetsbeslut ska

¹⁴ Ändringarna har genomförts genom SFS 2020:875. Från den 1 december 2020 gäller också en ny instruktion för Myndigheten för press, radio och tv. Se förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

¹⁵ Myndighetsärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts, 9 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁶ Granskningsnämnden ska dock alltid pröva anmälningar som berör en enskilds privatliv, liknande intressen för företag eller frågor av principiell betydelse, 13 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

¹⁷ 22 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

¹⁸ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

motiveras. Enligt Riksrevisionen bör höga krav på transparens dock kunna ställas på granskningsnämndens beslut, eftersom det är granskningsnämnden som genom sina beslut utformar praxis för bedömningen av programföretagens verksamhet. Tydliga beslutsmotiveringar är också viktiga för att anmälaren, och allmänheten, ska kunna förstå utfallet av enskilda beslut. Detta är i förlängningen betydelsefullt inte bara för granskningsnämndens legitimitet utan för allmänhetens förtroende för public service-systemet i stort.

Slutligen ska granskningsnämndens granskning bidra till god *regelefterlevnad*. För att detta krav ska vara uppfyllt behöver nämndens beslut leda till att programföretagen uppmärksammar, och aktivt sprider kunskap om, besluten i sina organisationer.

1.4 Metod och genomförande

Riksrevisionens granskning bygger på olika former av skriftligt material. Det rör sig dels om redan befintliga dokument som till exempel styrdokument, rutinbeskrivningar och beslut, dels om för granskningen särskilt framtagen statistik och skriftliga underlag från Myndigheten för press, radio och tv och från programföretagen.

Riksrevisionen har bitt Myndigheten för press, radio och tv att beskriva hur arbetet med granskningen av public service är organiserat. Dessa beskrivningar har sedan stämts av mot innehållet i styrdokument, rutinbeskrivningar och andra relevanta dokument som används vid myndigheten.

För att få en närmare bild av hur handläggningen av ärenden går till, hur lång tid den tar och hur den har utvecklats över tid har vi intervjuat företrädare för granskningsnämndens kansli. Vi har också begärt in statistik och annan uppföljning av handläggningsprocessen. Därefter har vi ställt frågor om Myndigheten för press, radio och tv:s rutiner för att följa upp handläggningstiderna i granskningsnämnden.

För att undersöka transparensen i nämndens beslut har vi gjort en analys av ett urval av nämndens beslut under 2015–2019. Analysen har fokuserat på om besluten är motiverade. Totalt handlar det om drygt 280 beslut.¹⁹ I urvalet ingår samtliga (136) fällande beslut som fattades under den här perioden. Bland de friande besluten har vi valt ut 150 beslut; här är urvalet endast ett stickprov av den totala beslutsmängden. Urvalet har gjorts slumpmässigt, men vi har sett till att få med både ärenden som fattats efter sammanträde i nämnden och ärenden som fattats genom ordförandebeslut.

¹⁹ Under den här perioden fattade nämnden friande beslut med kritik i 53 granskningsärenden. Dessa beslut har inte ingått i urvalet.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

För att få en bild av hur programföretagen hanterar granskningsnämndens beslut har vi bitt programföretagen att svara på ett antal frågor om vilka rutiner som finns när ett inslag fällt, hur de upplever kontakten med nämnden och hur de arbetar med de årliga bedömningarna av public service-redovisningen.

För att komplettera det skriftliga materialet har vi genomfört intervjuer och möten med ledamöter i granskningsnämnden, med tjänstemän vid Regeringskansliet och Myndigheten för press, radio och tv samt med anställda i relevanta positioner vid de tre programföretagen.

Huvuddelen av granskningens intervjuer och möten har genomförts under maj och juni 2020. Med beaktande av de särskilda omständigheter som har orsakats av covid-19 har dessa intervjuer och möten skett via länk. Riksrevisionens bedömning är att detta inte har påverkat granskningen.

1.4.1 Övrigt

Docent Maria Edström vid Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet, har varit referensperson i granskningen och lämnat synpunkter på ett granskningsupplägg samt ett utkast till granskningsrapport. Maria Edström var ledamot av granskningsnämnden för radio och tv under perioden 2007–2015.

Företrädare för Regeringskansliet, Myndigheten för press, radio och tv, Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.5 Disposition

I kapitel 2 ges en översiktlig beskrivning av det svenska public service-systemet och av granskningsnämndens roll i detta system. Våra iakttagelser avseende granskningsnämndens granskning av public service redovisas i kapitel 3. I kapitel 4 redovisar vi våra slutsatser och rekommendationer.

2 Det svenska public service-systemet

2.1 Oberoende och reglering

2.1.1 Vad är public service?

Uttrycket *radio och tv i allmänhetens tjänst* har länge använts för att beteckna sändningsverksamhet som bedrivs på uppdrag av staten och som finansieras av allmänheten. Uttrycket omfattar radio- och tv-sändningar via marknät, kabel och satellit. Förutsättningarna för programverksamheten har dock ändrats i grunden under senare år. Med ny teknik kan ett allt större utbud förmedlas till publiken i en onlinemiljö där de traditionella gränserna mellan ljud, text och bild blir vagare. I takt med denna utveckling har uttrycket radio och tv i allmänhetens tjänst gradvis kommit att ersättas med andra uttryck som till exempel *medier i allmänhetens tjänst* efter det engelska *public service media*. I svenskt språkbruk är det emellertid *public service* som har kommit att bli det mest använda och sedan 2006 finns det också upptaget i Svenska Akademiens ordlista.²⁰

I den här rapporten används uttrycket public service som en beskrivning av den verksamhet som företagen Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB bedriver. Som samlingsuttryck för SR, SVT och UR använder vi i den här rapporten främst uttrycket *programföretagen*, men ibland används också uttrycket *public service-företagen* med liktydig innebörd.

Enligt programföretagens sändningstillstånd ska verksamheten präglas av oberoende och stark integritet. Den ska bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Den centrala uppgiften är att erbjuda ett mångsidigt programutbud som är tillgängligt för alla, speglar mångfalden i hela landet och kännetecknas av god kvalitet, allsidighet och relevans.²¹

2.1.2 Verktyg för att skydda oberoendet och reglera verksamheten

En central utgångspunkt för det svenska public service-systemet är att programföretagen ska kunna bedriva sin verksamhet självständigt i förhållande till ekonomiska och politiska intressen i samhället.²² Det har också framhållits att det ur ett medborgar- och demokratiperspektiv är viktigt att det finns en oberoende nyhetsförmedling som har i uppdrag att granska samhällets olika maktsfärer.²³

²⁰ SOU 2017:79, s. 45.

²¹ Regeringsbeslut Ku2013/02524, Ku2013/02525, Ku2013/02526.

²² Se till exempel SOU 1965:20, s. 160 f, prop. 1992/93:236, s. 7, SOU 2005:1, s. 18, prop. 2005/06:112, s. 20, SOU 2008:64, s. 69, prop. 2008/09:195, s. 17, SOU 2017:79, s. 98 och prop. 2017/18:261.

²³ SOU 2008:64, s. 64 f.

I syfte att skydda public services integritet och oberoende från ekonomiska och politiska intressen består regleringen av public service av ett antal olika komponenter. Hit hör den särskilda ägandestrukturen, att verksamheten i public service-företagen bedrivs i aktieföretagsform, de tidsbestämda sändningstillstånden, det slutna finansieringssystemet, grundlagsstadgat krav på lagstöd för villkor och lagstadgat krav på företagets godkännande, grundlagsstadgat censurförbud, förbud mot hindrande åtgärder samt redaktionell självständighet.²⁴

Ägandestruktur

Ägandestrukturen är konstruerad så att de tre programföretagen ägs av en stiftelse: Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Förvaltningsstiftelsen äger och förvaltar samtliga aktier i företagen. Modellen med stiftelseägande infördes 1994, då med en stiftelse för vart och ett av de tre public service-företagen. Sedan 1997 ägs alla tre företagen av samma stiftelse. Förvaltningsstiftelsens syfte är enligt stiftelseförordnandet att främja självständigheten hos företagen som, i den omfattning som riksdagen och regeringen bestämmer, bedriver sändningar av ljudradio- och televisionsprogram i allmänhetens tjänst. Huvuduppgiften för stiftelsens styrelse är att utse styrelserna i public service-företagen. Stiftelsens styrelse granskar också public service-företagens årsredovisningar och beslutar om ansvarsfrihet för företagens styrelser.²⁵

Tidsbestämda sändningstillstånd

De närmare villkoren för public service anges i företagens sändningstillstånd. Genom ett propositionsförfarande underställs public service-företagens sändningsvillkor riksdagen innan regeringen beslutar om sändningstillstånden. Innan regeringen fattar beslut ska public service-företagen också ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som regeringen avser att förena med respektive tillstånd. Sändningstillstånden får bara innehålla programrelaterade villkor som public service-företagen har godtagit.²⁶ Tidigare har gällt att regeringen bestämmer vilken tillståndstid som ska gälla för sändningstillstånden. Under 2000-talet har tillståndstider på mellan tre och sex år förekommit. Efter de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2019 ska dock sändningstillstånden gälla i åtta år med början 2026.²⁷ Syftet med att ha bestämda tillståndstider är att ge public service-företagen självständighet genom stabila förutsättningar.²⁸

²⁴ SOU 2020:45, kap. 16.2. Se 3 kap. 2 och 3 §§ yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469), 4 kap. 14 § och 11 kap. 5 § radio- och tv-lagen (2010:696).

²⁵ Prop. 2017/18:261, s. 51, SOU 2020:45, s. 331 f.

²⁶ 4 kap. 14 § och 11 kap. 5 § radio- och tv-lagen (2010:696).

²⁷ 4 kap. 12 § första stycket och 11 kap. 4 § första stycket radio- och tv-lagen (2010:696) samt punkterna 2 och 3 i övergångsbestämmelserna till SFS 2018:1895.

²⁸ SOU 2020:45, s. 369, SOU 2017:79, s. 154 och prop. 2017/18:261, s. 48.

Slutet finansieringssystem

Ända sedan systemet med tv-avgift infördes 1956 har avgiften använts för att finansiera public service-verksamhet. Att medlen kan användas till vad de är avsedda för, och att det finns mekanismer som hindrar att medlen dirigeras om till andra ändamål genom budgetpolitiska överväganden, har under lång tid ansetts skydda oberoendet.²⁹ Sedan den 1 januari 2019 är de medel som tas in genom den nya public service-avgiften enligt lag specialdestinerade till finansiering av radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den.³⁰ I syfte att stärka public service-företagens självständighet och integritet ska numera riksdagens beslut om medelstilleddning, inför att sändningstillstånd meddelas, avse hela den period som tillståndet gäller, till skillnad från tidigare då regeringen årligen har fattat beslut om public service-företagens så kallade anslagsvillkor.³¹

Grundlagsskyddad publicistisk verksamhet

Public service-företagens publicistiska verksamhet omfattas av samma grundlagsskydd som övriga medier, till exempel förbudet mot censur. I yttrandefrihetsgrundlagen finns också ett så kallat hindersförbud som bland annat innebär att en myndighet inte får hindra sändning av ett program på grund av dess kända eller väntade innehåll om åtgärden inte har grundlagsstöd.³² Därutöver gäller att den som sänder radio och tv självständigt avgör vad som ska förekomma i programmen.³³ Principen om redaktionell självständighet, som omfattar alla grundlagsskyddade medier, innebär att det allmänna inte får bestämma vad ett program ska innehålla. Den redaktionella självständigheten skyddar alltså public service-företagen från statlig inblandning i fråga om innehållet i enskilda program.³⁴

2.1.3 Ett omdiskuterat system under närmast ständigt utredning

Vid sidan av det utredningsarbete som föregår varje ny tillståndspanning för programföretagen har det under senare år tillsatts flera andra utredningar med koppling till public service-systemet. Framför allt beror detta på den snabba tekniska utvecklingen inom hela medieområdet, vilken i rask takt ställer det befintliga regelverket inför nya och svåra frågor. I vissa fall kan det handla om frågor specifikt kopplade till svensk lagstiftning, och då särskilt till hur yttrandefrihetsgrundlagen ska tolkas och eventuellt anpassas till nya tekniska förhållanden. I andra fall kan det handla om ändringar i det europeiska regelverket som i sin tur kräver ändringar i svensk lag.

²⁹ Prop. 2017/18:261, s. 25, SOU 2020:45, s. 370.

³⁰ Se 1 § andra stycket lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

³¹ 2 § lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Ändringen trädde i kraft inför tillståndspanningen 2020–2025.

³² 1 kap. 11 § yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469).

³³ 3 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469).

³⁴ SOU 2020:45, s. 372.

Ett exempel på det senare utgörs av betänkandet "En moderniserad radio- och tv-lag – genomförande av ändringar i AV-direktivet".³⁵ Utredningens uppdrag bestod i att föreslå ändringar i svensk lag föranledda av ändringar i EU:s bestämmelser om tv, beställ-tv och videodelningsplattformar. Utredningen kom därutöver med flera andra förslag och överväganden, bland annat att främja ett utökat medieetiskt självregleringssystem och att stärka nämndens oberoende genom att tydliggöra att riksdagsledamöter, statsråd och anställda i Regeringskansliet inte ska få vara ledamöter i granskningsnämnden.³⁶ Riksdagen fattade nyligen beslut om regeringens proposition med anledning av utredningens förslag. Beslutet innebär att längden på ordförandens och övriga ledamöters förordnanden bör framgå av förordning, liksom att alla ledamöter inte ska kunna bytas ut vid ett och samma tillfälle.³⁷

En annan viktig utredning som rör public service är den parlamentariska tryck- och yttrandefrihetskommittén som lämnade sitt betänkande i augusti 2020.³⁸ En av de frågor som kommittén har utrett handlar om public service och sändningar genom tråd. I dagsläget gäller sändningstillståndens villkor endast public service-företagens sändningar i marknätet, eftersom yttrandefrihetsgrundlagen inte medger motsvarande villkor för sändningar genom tråd. Det innebär att en stor del av den programverksamhet som bedrivs via företagets playtjänster och appar inte omfattas av sändningsvillkoren och därmed inte heller kan granskas på samma sätt som sändningar via marknätet. En person som anser att innehållet i ett tv- eller radioprogram som endast finns tillgängligt i public service-företagens playtjänster är osakligt eller partiskt kan därmed inte få sin sak prövad. För att komma tillrätta med denna situation, föreslår utredningen ett undantag från etableringsfriheten för trådsändningar och en ändring av yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om innehållsgranskning i efterhand.³⁹

Kommittén har också haft i uppdrag att analysera om nuvarande reglering i grundlag och övrig lagstiftning är tillräcklig för att garantera public service-företagens oberoende. Efter att ha vägt för- och nackdelar med olika förslag på en eventuell grundlagsförstärkning mot varandra konstaterade kommittén att ett tillräckligt brett stöd för någon viss handlingslinje inte har kunnat samlas. Kommittén valde därför att inte lägga fram något förslag till ändring av grundlag.⁴⁰

³⁵ SOU 2019:39.

³⁶ Prop. 2019/20:168.

³⁷ Prop. 2019/20:168, bet. 2020/21:KUJ3, rskr. 2020/21:16.

³⁸ SOU 2020:45.

³⁹ SOU 2020:45, kap. 15.

⁴⁰ SOU 2020:45, kap. 16.

2.2 Granskningsnämnden

2.2.1 Granskningsnämnden och dess kansli

För att tillgodose allmänhetens behov av insyn och kontroll utan att äventyra programföretagens oberoende finns ett särskilt beslutsorgan – granskningsnämnden för radio och tv – inom Myndigheten för press, radio och tv.

Myndigheten för press, radio och tv är en enrådighetsmyndighet med en generaldirektör som chef. Myndigheten hade 36 anställda vid utgången av 2019 och dess verksamhetskostnader uppgick 2019 till 41,4 miljoner kronor. Myndigheten har tre verksamhetsgrenar – tillstånd och registrering, tillsyn och press- och mediestöd – där tillsyn, inklusive granskningsnämnden, står för hälften av verksamhetens kostnader (20,4 miljoner kronor) och de resterande två grenarna för ungefär en fjärdedel var.⁴¹ Vid myndigheten ansvarar enheten för tillsyn för beredning av anmälningar och granskningsärenden. Den bestod under 2019 av 13 medarbetare inklusive enhetschef och biträdande enhetschef.⁴²

Enheten för tillsyn hanterar två huvudsakliga ärendetyper, *granskningsärenden* där granskningsnämnden fattar beslut, och *tillsynsärenden* där Myndigheten för press, radio och tv fattar beslut. Granskningsärenden avser ärenden som handlar om innehållet i tv, radio, beställ-tv och text-tv.⁴³ Tillsynsärenden avser tillsyn av sådana villkor som inte gäller innehållet i sändningar, exempelvis ärenden som avser vidareändningsplikt, uppföljning av tillgänglighetskrav, uppföljning av databaser med utgivningsbevis, tekniska villkor och ägarförhållanden.⁴⁴ I det följande är det granskningsärenden som avses när vi talar om ärenden.

Granskningsnämnden består av en ordförande och sex andra ledamöter.⁴⁵ Nämndens ordförande och ledamöter utses av regeringen. Ordföranden ska vara, eller ha varit, domare. I slutet av 2019 bestod granskningsnämnden av sju ordinarie ledamöter och fem ersättare, varav en är vice ordförande och en andre vice ordförande i nämnden.⁴⁶

I våra intervjuer med såväl ledamöter i granskningsnämnden som med tjänstemän vid enheten för tillsyn har det framkommit att de själva vanligen talar om granskningsnämnden som *nämnden* och enheten för tillsyn som *kansliet*. I det följande kommer vi också att använda dessa benämningar för att underlätta framställningen.

⁴¹ Myndigheten för press, radio och tv, *Årsredovisning för 2019*, kap. 1, 2020.

⁴² Information från Myndigheten för press, radio och tv, 2020-02-12 och 2020-03-05.

⁴³ Med granskningsärende avses ett ärende i vilket granskningsnämnden för radio och tv prövar om den som ansvarar för sändningen har fullgjort sina skyldigheter enligt radio- och tv-lagen eller de programrelaterade villkor som kan gälla för sändningen, 14 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

⁴⁴ Myndigheten för press, radio och tv, *Rutiner för tillsynsprocesser*, s. 1, 2020.

⁴⁵ Bestämmelser om granskningsnämndens sammansättning och beslutsföret finns i 16 kap. 14 § radio- och tv-lagen (2010:696).

⁴⁶ Myndigheten för press, radio och tv, *Årsredovisning för 2019*, s. 22, 2020.

2.2.2 Granskningen av innehållet i radio- och tv-program

Granskningsnämnden har i uppdrag att, genom granskning i efterhand, övervaka om innehållet i radio- och tv-program som har sänts på annat sätt än i tråd följer de föreskrifter och andra villkor som finns för sändningarna. Sådan granskning kan antingen ske till följd av anmälningar från tittare eller lyssnare eller på myndighetens eget initiativ.

De generella bestämmelserna i radio- och tv-lagen omfattar de grundläggande krav som får ställas enligt yttrandefrihetsgrundlagen, det vill säga reglering avseende sponsring, produktplacering, reklam, våldsskildringar, otillbörligt kommersiellt gynnande, exklusiva sändningsrättigheter och korta utdrag av allmänt intresse.⁴⁷ Därutöver finns den så kallade demokratibestämmelsen som anger att programverksamheten som helhet ska präglas av det demokratiska statskicketts grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.⁴⁸ Enligt sändningstillstånden ska public service-bolagen utöva sändningsrätten opartiskt och sakligt. De ska också ta hänsyn till att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet ska råda i radion och televisionen.⁴⁹

I sina bedömningar utgår granskningsnämnden från den praxis som har byggts upp av nämndens tidigare avgöranden i liknande ärenden. För att klargöra praxis sammanställer Myndigheten för press, radio och tv granskningsnämndens beslut i tematiskt ordnade praxissamlingar, under rubriken "Granskat och klart", som trycks och publiceras på Myndigheten för press, radio och tv:s webbplats.⁵⁰

2.2.3 Anmälningar och ärenden

Granskningsnämnden bildades 1994 och övertog då uppgiften att granska innehållet i radio- och tv-program från Radionämnden. Under 1990-talet låg antalet anmälningar till granskningsnämnden runt 500 per år. Under 2000-talet ökade antalet anmälningar till runt 1 200 per år. I början av 2010-talet tog antalet anmälningar ett kraftigt skutt uppåt och har sedan dess legat runt 3 000 per år med en absolut toppnotering 2018 på 6 506 anmälningar.⁵¹ Ett anmält program utgör ett granskningsärende, vilket innebär att flera anmälningar kan ingå i samma ärende. Under 2018 fanns det till exempel två program som tillsammans fick över 3 000 anmälningar.

⁴⁷ 5–8 kap. och 14–15 kap. radio- och tv-lagen (2010:696).

⁴⁸ 5 kap. 1 § och 14 kap. 1 § radio- och tv-lagen (2010:696).

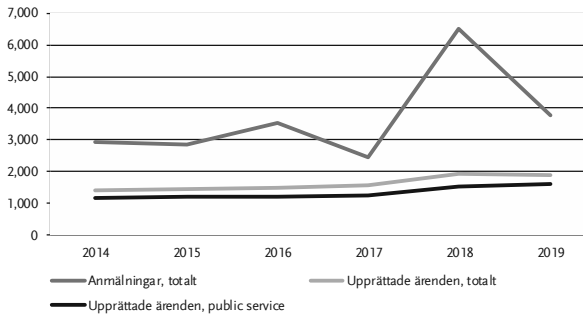
⁴⁹ Regeringsbeslut Ku2013/02524, regeringsbeslut Ku2013/02525, regeringsbeslut Ku2013/02526.

⁵⁰ Myndigheten för press, radio och tv, Granskat och klart: Tema opartiskhet/ställningstagande, 2020, Myndigheten för press, radio och tv, Granskat och klart: Tema mediets genomslagskraft, 2020, Myndigheten för press, radio och tv, Granskat och klart, Tema reklam, sponsring och otillbörligt gynnande, 2020, Myndigheten för press, radio och tv, Granskat och klart, Tema respekt för privatliv, 2020.

⁵¹ Myndigheten för press, radio och tv, *Årsredovisning för 2019*, s. 20, 2020.

Under 2019 inkom sammanlagt 3 787 anmälningar till granskningsnämnden. Totalt avgjordes 1 911 granskningsärenden, varav 1 630 ärenden avsåg public service-företagens sändningar (SVT 1 181, SR 440 och UR 9). Under senare år har det skett en ökning av både antalet anmälningar och antalet ärenden som behandlas av granskningsnämnden.

Figur 1 Anmälningar och upprättade granskningsärenden 2014–2019



Källa: Myndigheten för press, radio och tv:s årsredovisningar 2015–2020.

I de fall granskningsnämnden prövar en anmälan kan beslutet bli friande, fällande eller friande med kritik. Under 2019 beslutade granskningsnämnden att anmälan inte skulle leda till någon prövning i 56 procent av de avgjorda ärendena avseende public service-företagen (921 ärenden). I 35 procent av ärendena (579 ärenden) friades programföretagen. 6 procent av ärendena (103 ärenden) kunde av olika skäl, exempelvis att anmälaren var anonym, inte prövas av granskningsnämnden och avskrevs därför. I 1,9 procent av ärendena (31 ärenden) fälldes programföretagen och i 0,1 procent av fallen (3 ärenden) valde granskningsnämnden att fria med kritik. Den procentuella fördelningen mellan de olika möjliga utfallen av granskningsnämndens ärendehantering har varit relativt stabil under senare år.

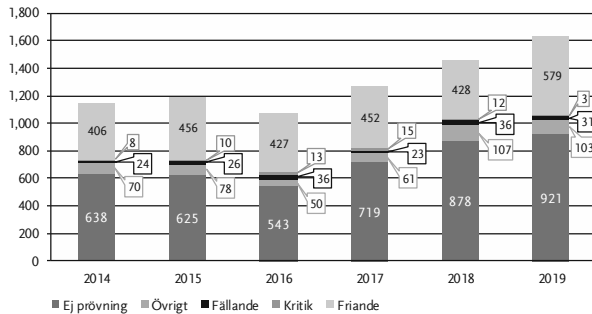
Följden av ett fällande beslut beror på vilken bestämmelse programföretaget har överträtt. Vid överträdelser av radio- och tv-lagens bestämmelser om bland annat produktplacering, sponsring och annonser kan granskningsnämnden besluta att ansöka hos Förvaltningsrätten i Stockholm om att leverantören av medietjänster ska åläggas att betala en särskild avgift.⁵² Granskningsnämndens beslut rörande programinnehållet i sig kan inte överklagas.⁵³

⁵² 19 kap. 4 § radio- och tv-lagen.

⁵³ 20 kap. 6 § radio- och tv-lagen. Beslut om föreläggande som har förenats med vite enligt 17 kap.

10 §, 11 § första stycket och 12 § får dock överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, se 20 kap. 4 §.

Figur 2 Utfall av granskningsnämndens beslut, public service, 2014–2019



Källa: Uppgift från Myndigheten för press, radio och tv via e-post, 2020-09-25.

Ärenden som är av större vikt eller av principiell betydelse ska avgöras genom så kallade sammanträdesbeslut i nämnden. Ärenden som uppenbart inte är av större vikt eller av principiell betydelse får avgöras av nämndens ordförande eller vice ordförande.⁵⁴ Detta gäller ärenden där en tydlig praxis finns från nämnden och enkla fall av överträdelse av bestämmelserna om reklam, otillbörligt gynnande och sponsring, och där ansökan om särskild avgift understiger 500 000 kronor. Granskningsnämndens granskning ska främst avse de anmälningar vars prövning bidrar till effektiv kontroll och god regelefterlevnad. Det innebär att en anmälan inte behöver prövas om det av anmälan framgår att det sannolikt inte är frågan om någon överträdelse av gällande regler eller om dess prövning inte kan anses vara av vikt för rättstillämpningen eller av principiell betydelse.⁵⁵

2.2.4 De årliga bedömningarna

Utöver innehållsgranskningen har granskningsnämnden sedan 2007 i uppgift att årligen i efterhand och utifrån redovisningar från public service-företagen bedöma om företagen har uppfyllt sina uppdrag. Bedömningen görs med utgångspunkt i de villkor som reglerar public service-företagens verksamheter och som anges i sändningstillstånden, villkoren för medelstillelning och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av radio- och tv-lagen.⁵⁶ Eftersom sändningstillstånden endast omfattar sändningar i marknätet är det endast dessa som ingår i granskningsnämndens bedömningar. Uppföljningen av de särskilda tillgänglighetsbesluten för personer med funktionsnedsättning omfattar dock även

⁵⁴ 16 kap. 14 § radio- och tv-lagen.

⁵⁵ 13 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

⁵⁶ 20 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

sändningar genom tråd och via satellit.⁵⁷ Granskningsnämndens bedömning redovisas av regeringen i budgetpropositionen.⁵⁸

Kravet på programföretagen att redovisa hur verksamheten uppfyller public service-uppdraget infördes inför tillståndsperioden 1997–2001. Enligt förarbetena var syftet med public service-redovisningarna att skärpa företagens fokus på hur uppdragen uppfylls och att ge statsmakerna ett underlag inför att villkoren skulle förnyas, men även att informera avgiftsbetalarna om hur medlen används för att kunna stimulera till offentlig debatt.⁵⁹

Kraven på public service-redovisningarnas utformning har successivt utvecklats över åren. Inför tillståndsperioden 2014–2019 skärptes redovisningskraven bland annat genom att bolagen ålades att i samverkan försöka åstadkomma en gemensam redovisningsform och tillsammans definiera och operationalisera vissa centrala begrepp i sändningstillstånden och anslagsvillkoren.⁶⁰ De tre programföretagen har därefter utformat sina redovisningar mer likartat. Public service-redovisningarna är numera omfattande dokument som strukturerats efter alla de villkor som bolagen ska uppfylla.

I sin senaste bedömning konstaterade granskningsnämnden att UR hade uppfyllt sitt public service-uppdrag under 2019. SVT och SR hade huvudsakligen uppfyllt sina uppdrag men på vissa områden fann nämnden att villkoren endast delvis var uppfyllda eller uppfyllda med viss tvekan. SR och SVT hade endast delvis uppfyllt kravet på att redovisa hur uppdraget hade fullgjorts med avseende på nyckeltal som visar produktivitet. SVT hade med viss tvekan uppfyllt kravet på att prioritera tillgängligheten till program för barn och unga med funktionsnedsättning.⁶¹

⁵⁷ 16 kap. 2 § radio- och tv-lagen, 11 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv, regeringsbeslut Ku2016/02488.

⁵⁸ SOU 2020:45, kap. 14.7.

⁵⁹ Prop. 1995/96:161, s. 73 f; SOU 2018:50, s. 236.

⁶⁰ Prop. 2012/13:164, s. 91 f.

⁶¹ Myndigheten för press, radio och tv, *Public service-bedömning för 2019, 2020*.

3 Granskningsnämndens granskning

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar att granskningsnämnden har en, i stort sett, ändamålsenlig ärendehantering. Det är enkelt att göra anmälningar till granskningsnämnden och det finns en effektiv prioritering av svåra och principiellt betydelsefulla ärenden.

Granskningsnämnden har fått kritik för långa handläggningstider. Riksrevisionen konstaterar att handläggningstiderna har ökat under senare år och att det, utifrån den uppföljning av handläggningstiderna som nämnden gör, inte riktigt går att förstå vad ökningen beror på.

Granskningsnämndens beslut följer i huvudsak en tydlig struktur och de fällande besluten innehåller klagörande motiveringar. När det gäller beslut som fattas av en ordförande utan nämndsammanträde saknas dock ofta motiveringar. Det gör att nämndens bedömning riskerar att bli onödigt svår att förstå.

Riksrevisionen finner vidare att programföretagen tar granskningsnämndens beslut på stort allvar. Det framgår både av det omfattande arbete som programföretagen lägger på att formulera yttranden i pågående granskningsärenden och av det genomslag som besluten får i företagens publicistiska verksamhet.

3.2 Ärendehantering är effektiv men det finns brister i uppföljningen av handläggningstiderna

3.2.1 Bedömningsgrunder

För att leva upp till kraven på *effektivitet* får granskningsnämndens granskning inte ta för lång tid.⁶² Granskningen ska främst avse de anmälningar vars prövning bidrar till effektiv kontroll och god efterlevnad av radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkoren.⁶³ Det innebär att nämnden behöver ha ett system för att prioritera dessa ärenden. Det innebär i sin tur att en stor andel av de anmälningar som kommer in till nämnden inte prövas i sak, vare sig av ordföranden eller av nämnden vid ett nämndsammanträde, och att nämnden delegerar vissa beslut till ordförande och enskilda tjänstemän.

⁶² Myndighetsärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts, 9 § förvaltningslagen (2017:900).

⁶³ Granskningsnämnden ska dock alltid pröva anmälningar som berör en enskilds privatliv, liknande intressen för företag eller frågor av principiell betydelse, 13 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

Ledningen för Myndigheten för press, radio och tv ansvarar för att granskningsnämnden tilldelas resurser för sin verksamhet, för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt⁶⁴ och för att verksamheten utvecklas fortlöpande.⁶⁵ För att kunna ta detta ansvar behöver myndigheten följa upp handlägningsprocessen regelbundet. Det bör också finnas ett löpande arbete för att med olika medel effektivisera handlägningsprocessen.

3.2.2 Det finns tydliga rutiner för hur ärenden ska hanteras

Vår granskning visar att rutinerna för ärendehantering är levande och väl efterföljda både vid kansliet och i själva nämnden. Det finns en tydlig ordning för hur inkommande anmälningar ska hanteras. I denna ordning ingår en tydlig rutin för hur anmälningar övergår i att bli ärenden och en tidig sortering av ärenden beroende på om de ska bli föremål för prövning, ej prövning eller avskrivning.

För att förstå hur granskningsnämnden fattar sina beslut och för att kontrollera att de rutiner som finns för nämndens ärendehantering verkligen efterlevs i praktiken har Riksrevisionen genomfört dokumentstudier av granskningsärenden och intervjuer med ledamöter i nämnden och med tjänstemän vid kansliet. En närmare beskrivning av handlägningsrutinerna finns i bilaga 2.

Den inledande sorteringen av ärenden utgör ett viktigt filter för nämndens ärendehantering. För att nämnden ska kunna utföra sin granskning på ett effektivt sätt måste detta inledande filter fungera så att ärenden som av olika skäl bör avskrivas och ärenden som av andra skäl inte bör prövas sorteras för sig. En anmälan kan till exempel avskrivas om den inte avser något specifikt inslag, om den har inkommit mer än tre månader efter det att programmet sändes eller om den avser program som inte har sänts vid tidpunkten för anmälan. En anmälan behöver inte prövas om det framgår att det sannolikt inte är frågan om någon överträdelse av gällande regler eller om dess prövning inte kan anses vara av vikt för rättstillämpningen.

Här har handläggarna som hanterar den inledande sorteringen en viktig uppgift men det är också viktigt att det finns en kontrollfunktion för denna sortering så att inte ärenden som borde granskas av nämnden skrivs av eller inte prövas på felaktiga grunder. För ärenden som går till avskrivning utgörs denna kontrollfunktion av att beslutet om avskrivning antingen fattas av nämndens ordförande, i vissa fördefinierade fall, eller av enhetschef eller annan särskilt utsedd tjänsteman vid kansliet, i andra fördefinierade fall. Skulle ordföranden eller den tjänsteman som ska fatta beslutet anse att ärendet inte bör skrivas av utan återgå till beredning och prövning så sker också detta. På motsvarande sätt fattar nämndens ordförande beslut om att ett ärende inte ska prövas, efter förslag på beslut från ansvarig handläggare, men även i dessa fall kan ordföranden besluta

⁶⁴ 22 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

⁶⁵ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

att ärendet ska gå tillbaka till beredning och prövning i nämnden. Enligt nämndens nuvarande ordförande händer det vid nästan varje beslutstillfälle att något av de trettiotal ärenden som underställs ordföranden för beslut om ej prövning skickas tillbaka för beredning och prövning i nämnden. Även om huvuddelen av ärendeberedningen utförs av tjänstemän vid kansliet har nämnden, genom ordföranden, alltså möjlighet att kontrollera att ärenden som borde prövas av nämnden också hamnar där.

3.2.3 Flera åtgärder har vidtagits för att hantera den ökande ärendemängden

En uppskattning från Myndigheten för press, radio och tv visar att antalet personer som arbetar med tillsyn på tillsynsenheten har ökat något över tid. I september 2015 var antalet 9 medan samma siffra 2019 var 13. Därutöver arbetar tre registratorer en hel del med administrationen kring granskningsärenden. Det ökande antalet anmälningar gör situationen för tillsynsenheten ansträngd och behovet av att ta in konsulter är återkommande. Trots den här utvecklingen har myndigheten inte gjort några särskilda anslagsyrkanden vad gäller tillsynsverksamheten. För 2015 höjdes anslaget med knappt 2 miljoner kronor på grund av granskningsnämndens förtydligade uppdrag vad gäller de årliga bedömningarna.⁶⁶

För att hantera ett ökat ärendeinflöde har flera olika åtgärder vidtagits för att effektivisera granskningsnämndens ärendehantering och korta ner handläggningstiderna. En del förändringar handlar om att regelverket eller rutinerna för kansliets handläggning har ändrats. Andra effektiviseringsåtgärder har skett genom digitalisering eller förändrade arbetssätt inom myndigheten.

Ett exempel på förändring av regelverket är att alla anmälningar inte behöver leda till prövning. Tidigare fanns inte någon möjlighet för nämnden att prioritera bland ärenden men det blev möjligt efter en ändring i myndighetens instruktion 2010. Ett annat exempel är att myndigheten inte längre måste skicka beslut till anmälarna.⁶⁷ Denna ändring kom till stånd efter att myndigheten hade vänt sig till regeringen med ett önskemål om ett förenklat förfarande i ärenden med många anmälare. I praktiken informerar myndigheten fortfarande anmälaren om utgången av ärendet så länge antalet anmälare understiger 100.⁶⁸ Andra ändringar som införts i syfte att effektivisera handläggningsprocessen är att anonyma anmälningar inte behandlas, att den tidigare sexmånadersfristen för anmälan har kortats till tre månader och att yttrandetiden för samtliga programföretag har dragits ned från fem till tre veckor.⁶⁹

⁶⁶ Uppgift från Myndigheten för press, radio och tv, via e-post 2020-09-08.

⁶⁷ Under 2018 ändrades informationen som skickas till anmälarna i samband med deras anmälan. Nu informeras de inte längre om att de ska få ett beslut skickat till sig. I stället framgår att information om granskningsnämndens beslut lämnas på myndighetens webbplats.

⁶⁸ Uppgift från Myndigheten för press, radio och tv, via e-post 2020-09-02.

⁶⁹ Yttrandetiden sänktes från fem till fyra veckor för SVT och SR under hösten 2017. Samtidigt sänktes yttrandetiden för UR från fyra till tre veckor. Under 2020 har yttrandetiden sänkts från fyra till tre veckor även för SVT och SR. Uppgift från Myndigheten för press, radio och tv, via e-post 2020-11-16.

Flera åtgärder har vidtagits för att effektivisera ärendehantering genom digitalisering. Exempelvis har ett nytt ärendehanteringssystem och ett nytt krypterat fildelningsystem börjat användas. Andra effektiviseringsåtgärder handlar om förändrade arbetssätt. Bland annat har delegationsordningen ändrats så att enkla avskrivningar kan beslutas av samtliga tjänstemän vid kansliet, inte endast jurister. Funktionen processledare har införts, vilket innebär ett ansvar för att utveckla rutinbeskrivningar, verka för förenkling av arbetsformer, bevakna ärendeflödet och påtala behov av resursförstärkningar. Myndigheten har hyrt in bemanningskonsulter för att handlägga och föredra ordförandeärenden, och därigenom avlasta övriga handläggare, vid särskilda arbetstoppar. Myndigheten har också arbetat med att utveckla och tydliggöra informationen om granskningsnämndens prövning på webbplatsen.⁷⁰ För att hantera det ökade anmälningstrycket har myndigheten nyligen infört en ny anmälningsfunktion på sin webbplats. Syftet är att göra det möjligt för anmälare att lämna mer detaljerad information, vilket ska underlätta för registratur, handläggare och anmälare.⁷¹

3.2.4 Det finns brister i uppföljningen av handläggningstiderna

En kritik som har riktats mot granskningsnämnden är att handläggningen av ärenden tar för lång tid.⁷² Långa handläggningstider kan upplevas som frustrerande både av dem som anmäler till granskningsnämnden och av programföretagen. Om en rättelse inte sker i tillräckligt nära anslutning till felaktigheten kan sändningens innehåll, även om det blivit fällt i nämnden, uppfattas som en sanning och känslan av upprättelse kan utebli.⁷³ I våra intervjuer har det framkommit att även programföretagen upplever att handläggningen ibland tar väl lång tid och att detta är frustrerande, bland annat eftersom det gör det svårare för programföretagen att utreda ärendena.

Myndigheten har i sin verksamhetsplanering för perioden 2014–2018 ställt upp mål för handläggningstiderna för olika typer av ärenden. Målen har varit 20 dagar för ej prövningsärenden, 90 dagar för ordförandeärenden och 150 dagar för nämndärenden. Under 2019 höjdes målet för nämndärenden till 200 dagar för att sedan sänkas under 2020 till 190 dagar.⁷⁴

Av myndighetens årsredovisningar framkommer att nämnden har haft svårt att nå sina interna mål för handläggningstider. I årsredovisningarna finns dock inga uppgifter om hur lång tid olika delar av handlägningsprocessen tar. Vi har därför bett granskningsnämndens kansli att ta fram sådana uppgifter och att redogöra för myndighetens uppföljning av handläggningstider.

⁷⁰ Uppgift från Myndigheten för press, radio och tv, via e-post 2020-06-11.

⁷¹ Uppgift från Myndigheten för press, radio och tv, via e-post 2020-11-03.

⁷² Medierna, "Långa handläggningstider hos Granskningsnämnden och förbättrad process hos Pressombudsmanen", 2019-11-22.

⁷³ Dahlstrand, "Bra regler men dålig tillämpning – en enkätstudie om pressetik och publicitetsskador", 2016.

⁷⁴ Uppgift från Myndigheten för press, radio och tv, via e-post 2020-09-25.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Av dessa uppgifter framkommer att ledningsgruppen vid Myndigheten för press, radio och tv analyserar aktuell ärende- och handläggningsstatistik varje vecka. Syftet med detta är att vid behov kunna omdisponera myndighetens personal mellan olika verksamhetsområden för att snabbt kunna hantera ändrade ärendeflöden. Det förekommer också att myndigheten anställer extrapersonal genom bemanningsföretag för att kunna täcka upp vid föräldra- eller tjänstledigheter. Under perioden 2015–2019 har antalet personer som hyrts in som bemanningskonsulter under hela eller delar av året varierat mellan en och tre.⁷⁵

I tabell 1 redovisas utvecklingen av handläggningstider för olika ärendetyper. Tabellen visar att det i snitt tog 193 dagar att handlägga ett sammanträdesärendebeslut och 80 dagar att handlägga ett ordförandebeslut under 2019. När det gäller utvecklingen över tid ser vi stort sett samma tendens oavsett ärendetyp: en ökning av handläggningstiderna med en topp under 2017–2018. Det är framför allt handläggningstiderna i sammanträdesärenden och ordförandebeslut som ökar. Ärenden som inte prövas ligger på samma nivå över tid, bortsett från den tillfälliga ökningen under 2018.⁷⁶

Tabell 1 Handläggningstider för olika typer av granskningsärenden 2015–2019, antal dagar

	Sammanträde	Ordförande	Ej prövning
2015	156	70	21
2016	183	71	21
2017	247	95	21
2018	222	81	28
2019	193	80	21
Genomsnitt 2015–2019	202	79	22
Mål 2014–2018 ⁷⁷	150	90	20

Källa: Myndigheten för press, radio och tv.

En del av handläggningsprocessen som tar mycket tid i anspråk är att kommunicera med anmälare och programföretag. Företrädare för kansliet har i våra intervjuer lyft fram att ärenden där det finns någon som är personligt berörd tar särskilt mycket tid.

Under våren 2017 gjorde kansliet en särskild analys av programföretagens yttrandetider. Analysen gjordes på grund av att kansliet hade upplevt att yttranden ofta inkommit för sent och att antalet begäran om anstånd från företagen hade ökat. Analysen täckte perioden från 1 januari 2016 till 22 maj 2017 och omfattade sammanlagt 171 yttranden, varav 114 för SVT, 54 för SR och tre för UR.

⁷⁵ Uppgift från Myndigheten för press, radio och tv, via e-post 2020-10-05.

⁷⁶ Uppgift från Myndigheten för press, radio och tv, via e-post 2020-09-15.

⁷⁷ Uppgift från Myndigheten för press, radio och tv, via e-post 2020-09-25.

Den genomsnittliga tiden från det att myndigheten hade begärt ett första yttrande från programföretagen till att yttrandet inkommit var 33 arbetsdagar, vilket alltså motsvarar nästan 7 arbetsveckor. Men det fanns tydliga skillnader mellan programföretagen. Exempelvis begärde SVT anstånd för 27 procent av sina yttranden medan SR begärde anstånd för nästan 70 procent av sina yttranden. Trots dessa anstånd visade analysen också att SVT inkom för sent, det vill säga efter den angivna insändningsdagen, med 17 procent av sina yttranden medan motsvarande andel för SR var 57 procent. Mot bakgrund av den här analysen tog myndighetens generaldirektör upp frågan om yttrandetider med ledningarna för SR och SVT. Någon uppföljande analys har inte gjorts men kansliets upplevelse är att det efter detta märktes en tillfällig förbättring i frågan om yttrandetiderna.⁷⁸

Myndigheten för press, radio och tv har inte gjort några liknande fördjupande analyser eller utvärderingar av andra delar av handläggningsprocessen. Riksrevisionen konstaterar att det finns delar i handläggningsrutinen som behöver få ta viss tid, särskilt kommunikationen med programföretag och anmälare, men att det inte på något enkelt sätt går att uttyda utifrån granskningsnämndens egen uppföljning av handläggningstider vad variationen från ett år till ett annat kan bero på. Det finns en tendens till ökade handläggningstider över tid. Utöver den stora ökningen 2017–2018, som till stor del kan förklaras av ett ökat ärendeflöde, är det oklart vad ökningen beror på. Några förklaringar kan dock, enligt Myndigheten för press, radio och tv, vara att det tar längre tid för programföretagen att föra över programfiler till myndigheten och att programföretagen numera tillhandahåller mer och mer innehåll på olika plattformar. Det har gjort att det har blivit svårare än tidigare att identifiera och utreda vilken typ av sändning anmälan gäller och att kunna identifiera vilken prövning som kan bli aktuell.

3.2.5 Arbetet med de årliga bedömningarna är effektivt givet uppdragets förutsättningar

Riksrevisionens iakttagelse är att granskningsnämndens arbete med de årliga bedömningarna är effektivt givet uppdragets förutsättningar. Det finns tydliga rutiner för hur arbetet ska genomföras och en tydlig arbetsfördelning mellan kansliet, som utför genomgången av de tre public service-redovisningarna, och nämnden, som genom den löpande kontakten mellan ordförande och kansliet vägleder bedömningsarbetet och fastställer vad som ska stå i bedömningarna och på vilka grunder.

Riksrevisionen konstaterar att programföretagen lägger ned ett stort arbete varje år på att producera så genomarbetade och tydliga public service-redovisningar som möjligt och de arbetar för att utveckla redovisningarna, särskilt på de punkter där granskningsnämnden i tidigare års bedömningar har kritiserat företagen.

⁷⁸ Uppgift från Myndigheten för press, radio och tv, via e-post 2020-09-25.

Arbetet med att göra den årliga bedömningen av programföretagens redovisningar sysselsätter två till tre medarbetare, varav en projektledare på heltid, vid enheten för tillsyn under fyra månader (1 mars till 30 juni). Totalt uppskattar Myndigheten för press, radio och tv att arbetet kräver ungefär 3,5 heltidsarbetskrafter under perioden mars till juni, vilket ska ställas i relation till att den sammanlagda arbetsstyrkan vid enheten för tillsyn uppgår till 13 heltidsarbetskrafter inklusive chefer.

Granskningsnämnden ägnar delar av två sammanträden i maj eller juni åt att diskutera och fatta beslut om bedömningen. Därutöver har nämndens ordförande löpande kontakt med den ansvariga projektledaren för bedömningen under hela bedömningsperioden och gör, enligt kansliets uppfattning, ett stort arbete med bedömningen. Av de intervjuer som vi har gjort med nämndens ledamöter framgår att även ledamöterna lägger en hel del tid på att läsa både public service-redovisningarna och utkast till den årliga bedömningen.

3.3 Granskningen präglas av öppenhet men det går att öka allmänhetens förståelse för nämndens beslut

3.3.1 Bedömningsgrunder

För att granskningsnämndens granskning ska uppfylla kraven på *öppenhet* måste det vara enkelt att göra en anmälan. Nämndens beslut bör också vara motiverade så att anmälare, programföretag och allmänhet kan förstå det enskilda beslutet. Det finns inga generella krav i förvaltningslagen på att alla myndighetsbeslut ska motiveras. Enligt Riksrevisionen bör höga krav på transparens dock kunna ställas på granskningsnämndens beslut, eftersom det är granskningsnämnden som genom sina beslut utformar praxis för bedömningen av programföretagens verksamhet. Tydliga beslutsmotiveringar är också viktiga för att anmälaren, och allmänheten, ska kunna förstå utfallet av enskilda beslut. Detta är i förlängningen betydelsefullt inte bara för granskningsnämndens legitimitet utan för allmänhetens förtroende för public service-systemet i stort.

3.3.2 Det är enkelt att göra en anmälan

Den som vill anmäla ett program eller inslag till granskningsnämnden kan enkelt göra detta via ett särskilt formulär på Myndigheten för press, radio och tv:s webbplats. När man har gjort en anmälan får man en automatisk bekräftelse på att anmälan är mottagen. Bekräftelsen innehåller information om att det först kommer att avgöras om anmälan ska leda till prövning och att ett eventuellt beslut om att ärendet inte ska leda till prövning kan väntas inom cirka en månad. Den som anmäler på annat sätt, exempelvis genom e-post till myndigheten, får en bekräftelse med samma innehåll som skickas av myndighetens registrator.

Det finns inga formella krav på vad beskrivningen av kritiken i en anmälan ska innehålla. Det innebär att ribban för att lämna en anmälan som kan leda till ett granskningsärende är låg. Det krävs inga juridiska eller medieetiska förkunskaper hos anmälaren utan det räcker att skriva att man har hört eller sett någonting på tv eller radio som man, av någon anledning, inte tycker har varit okej.

Anmälningarna fungerar som tips till granskningsnämnden och måste inte leda till prövning. Enligt granskningsnämndens rutiner behöver en anmälan till exempel inte prövas om det redan av anmälan framgår att det sannolikt inte är fråga om någon överträdelse av gällande regler, eller att dess prövning inte kan anses vara av stor vikt eller av principiell betydelse.⁷⁹ En anmälan ska dock alltid prövas av granskningsnämnden om den berör en enskilds privatliv, förutsatt att den enskilde har lämnat sitt skriftliga godkännande för prövning, eller liknande intressen för företaget.⁸⁰

3.3.3 Principiellt betydelsefulla ärenden prövas ingående

De ärenden som ska prövas av nämnden genom sammanträdesbeslut bereds av kansliets handläggare inför prövningen. I denna beredning ingår att handläggaren beskriver ärendet utifrån anmälan men också, om beskrivningen i anmälan behöver utvecklas, utifrån det faktiskt anmälda inslaget. Handläggaren beskriver också den aktuella lagstiftningen och granskningsnämndens praxis utifrån liknande ärenden. Handläggaren begär yttrande från programföretaget och, i vissa fall, en kommentar från anmälaren på programföretagets yttrande. Denna kommentar kan i sin tur föranleda ytterligare begäran om yttrande från programföretaget och därefter ytterligare kommentar från anmälaren. Denna process kan dra ut på tiden även om det finns fastställda tidsrymder både för programföretaget och anmälaren att komma in med sina yttranden eller kommentarer. När handläggaren bedömer att programföretaget och anmälaren har fått tillräckliga möjligheter att förklara sina ståndpunkter sammanfattar handläggaren ärendet i ett beslutsförslag till nämnden. Detta förslag diskuteras med enhetschef och områdesansvarig handläggare och kansliet går därefter gemensamt igenom samtliga beslutsförslag innan de skickas ut till nämndens ledamöter.

Granskningsnämnden sammanträder varannan måndag eftermiddag. Föregående torsdag får nämndens ledamöter en föredragningslista med beslutsförslag och tillhörande underlag. Ledamöterna kan därmed själva förbereda sig inför mötet genom att läsa beslutsförslaget och ta del av underlagen. Enligt ledamöterna tar förberedelserna inför ett sammanträde ofta upp till en halv dag och ibland ännu längre tid.

⁷⁹ Enligt 13 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv ska granskningen främst avse de anmälningar vars prövning bidrar till effektiv kontroll och en god efterlevnad av radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna.

⁸⁰ 13 och 16 §§ förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

Vid själva sammanträdet går nämnden igenom ärendena i föredragningslistans ordning. Varje ärendepunkt inleds med att den ansvariga handläggaren gör en kortfattad föredragning av ärendet. Därefter vidtar en diskussion mellan ledamöterna om ärendet. Denna diskussion kan ibland vara ganska kort men ibland kan den pågå i flera timmar. Oftast slutar diskussionen med att nämnden fattar ett beslut i enighet men det förekommer också att enskilda ledamöter anmäler sig skiljaktiga och föreslår en annan lydelse av beslutet. I beslutet antecknas i dessa fall vilka ledamöter som har varit skiljaktiga och vilket de anser att beslutet borde ha varit. Nämndens sammanträde pågår som längst i fyra timmar. Om det fortfarande kvarstår ärenden som inte har beslutats efter fyra timmar så skjuts de fram till nästa sammanträde. Även de beslut som ska fattas av en ordförande utan att det hålls ett sammanträde i nämnden bereds av kansliet och föredras av en handläggare.⁸¹

Riksrevisionen har genomfört intervjuer med fyra sittande ledamöter i granskningsnämnden, varav en ordförande. Samtliga ledamöter har i dessa intervjuer gett uttryck för att det finns ett mycket stort utrymme för diskussion under nämndens sammanträden. Samtliga har också betonat att kvaliteten på de beslutsunderlag som nämnden får från kansliet är mycket hög, vilket möjliggör välgrundade diskussioner och, i förlängningen, välgrundade beslut i nämnden.

3.3.4 Besluten följer en tydlig struktur men ibland saknas motiveringen

Riksrevisionen har gått igenom ett urval av granskningsnämndens beslut 2015–2019. Vårt övergripande intryck är att granskningsnämndens beslut följer en tydlig struktur. Besluten innehåller genomgående en beskrivning av vilka bestämmelser beslutet är fattat utifrån. Under rubriken "Granskningsnämndens bedömning" finns det i de fällande besluten alltid en motivering till beslutet där det framgår hur nämnden har tillämpat aktuella bestämmelser i det enskilda ärendet. Bland de friande besluten är det vanligt att en sådan beskrivning saknas. Det gör att dessa beslut blir mindre klargörande än de fällande.

Vår beslutsgenomgång visar att vilken nivå besluten tas på påverkar om beslutsmotiveringen dokumenteras eller inte. I de fall beslutsmotivering saknats har beslutet fattats av en ensam ordförande. De friande beslut som fattats efter sammanträde i nämnden innehåller genomgående en motivering till beslutet.

Merparten av de ärenden som leder fram till ett friande beslut fattas emellertid av en ensam ordförande utan nämndsammanträde. Bland de beslut vi har gått igenom som fattats av en ordförande, utan nämndsammanträde, är det vanligt att det inte framgår hur de aktuella bestämmelserna har tillämpats i det enskilda ärendet. De beslut som saknar tydliga motiveringar är framför allt prövningar om opartiskhet eller saklighet, men det förekommer också att motiveringar saknas vid prövningar om mediets genomslagskraft och otillbörligt gynnande.

⁸¹ Uppgift från Myndigheten för press, radio och tv, via e-post 2020-09-07.

Av de fällande besluten framgår att både anmälare och programföretag har kommit till tals i beredningsarbetet. Ibland innehåller besluten flera omgångar av yttranden och kommentarer. Yttrandena redovisas relativt detaljerat i besluten. Besluten avslutas alltid med nämndens bedömning där det framgår att nämnden prövat ärendet och hur anmälningen har bedömts. I de fällande besluten finns i regel en motivering till nämndens beslut där det framgår hur den aktuella bestämmelsen eller rådande praxis tillämpats av nämnden i det aktuella fallet.

De friande besluten har också en tydlig struktur men är i regel lite mer standardiserade och mindre omfattande. I de friande besluten finns inte alla rubriker som finns i de fällande besluten. Det förekommer visserligen att de friande besluten innehåller yttranden från programföretagen och att de beslutas i nämnden, men det vanliga är att besluten är mindre omfattande och beslutas av ordföranden eller vice ordföranden. Den aktuella bestämmelsen framgår alltid, liksom nämndens bedömning i ärendet. Däremot saknas ofta en motivering till beslutet; i dessa fall framkommer det inte hur nämnden tillämpat bestämmelsen i det aktuella fallet.⁸²

Till exempel kan nämnden i ett beslut som hanterar en anmälan om brist på saktlighet beskriva att: *Kravet på saktlighet innebär främst att uppgifter som är av betydelse för framställningen ska vara korrekta och att framställningen inte får vara vilseledande, till exempel genom att väsentliga uppgifter utelämnas.*⁸³ Därefter följer nämndens bedömning av ärendet där det framgår att granskningsnämnden har granskat det aktuella inslaget och att man bedömer att inslaget inte strider mot kravet på saktlighet. Varför det aktuella inslaget inte strider mot kravet på saktlighet framgår i dessa fall inte.

Samtidigt finns det exempel på motsatsen, det vill säga att friande beslut också har en motivering.⁸⁴ Till exempel motiverades ett friande beslut efter en anmälan om saktlighet på följande sätt: *Granskningsnämnden konstaterar att sakuppgiften om X var felaktig. Mot bakgrund av att inslaget framförallt handlade om Y anser nämnden att den felaktiga uppgiften inte var av sådan betydelse för framställningen att inslaget strider mot kravet på saktlighet. Nämnden har i sin bedömning beaktat att programföretaget Z i efterföljande sändningar ändrade den felaktiga uppgiften.*⁸⁵

⁸² Besluten finns diarieförda hos Myndigheten för press, radio och tv, se t.ex. dnr 19/03109, dnr 19/03090, dnr 19/02904, dnr 19/02902, dnr 19/02881. Besluten är sökbara på myndighetens webbplats.

⁸³ Dnr 19/03109.

⁸⁴ Se t.ex. dnr 19/03101, dnr 19/03029, dnr 19/02849, dnr 19/02759, dnr 19/02789, dnr 19/02774, dnr 19/02729.

⁸⁵ Dnr 19/02729.

Ett beslut om att ett inslag inte stred mot bestämmelsen om otillbörligt gynnande bedömdes på följande sätt: *Det gynnande som kan ha uppkommit genom omnämmandet av X var motiverat av ett underhållningsintresse. Inslaget innebar därför inte något otillbörligt gynnande av kommersiella intressen i strid med bestämmelsen.*⁸⁶ I ett annat beslut om otillbörligt gynnande framkommer att nämnden anser att programmet inte strider mot bestämmelsen: *Granskningsnämnden har granskat det aktuella programmet mot bakgrund av anmälan. Nämnden anser att programmet inte strider mot bestämmelsen om otillbörligt gynnande av kommersiella intressen.*⁸⁷ Varför programmet inte stred mot bestämmelsen, i det här fallet, framgår inte.

Varför vissa ordförandebeslut innehåller en tydlig beslutsmotivering medan andra inte gör det är inte självklart. En förklaring skulle kunna vara att det handlar om vilken regel som tillämpas. Så verkar inte vara fallet eftersom tillämpningen av en viss regel i vissa fall leder till att beslutsmotiveringen dokumenteras i beslutet och i andra fall inte.

En annan tänkbar förklaring skulle kunna vara att en stor ärendemängd skapar ett tryck på att snabbt avverka ärenden. Det skulle i sin tur kunna leda till att dokumentationen blir sparsam. Riksrevisionen har noterat att granskningsnämnden har tagit fram standardiserade beslutsformuleringar som kan användas vid olika typer av friande beslut.⁸⁸ Enligt kansliets rutinbeskrivning ska besluten inte vara mer omfattande och detaljerade än nödvändigt och standardtexterna ska endast frångås när ärendet kräver det.⁸⁹ Den mest sparsamma motiveringen som förekommer relativt ofta i besluten är: *Granskningsnämnden har granskat det aktuella programmet mot bakgrund av anmälan. Nämnden anser att programmet inte strider mot bestämmelsen X.*

Riksrevisionen noterar att en så kortfattad motivering egentligen inte kan ses som någon beslutsmotivering. Den tillför inte någon information som hjälper läsaren att förstå utfallet, mer än att den berättar att nämnden granskat ärendet och vad utfallet blev. Det senare har dessutom redan redovisats i inledningen av besluten under rubriken "Beslut".

Vi har svårt att se att det sparar mycket tid att inte dokumentera motiveringen, eftersom man ändå måste bedöma hur bestämmelserna ska tillämpas i det enskilda ärendet för att man ska kunna komma fram till beslutet. Att genomgående redovisa den bedömningen skulle kunna leda till ökad öppenhet i nämndens arbete och troligen en ökad förståelse för nämndens beslut. Vi har också noterat att de beslutsmotiveringar som förekommer i ordförandebeslut inte är långa och därmed inte borde innebära något stort merarbete för nämnden.

⁸⁶ Dnr 15/00344.

⁸⁷ Dnr 18/01789.

⁸⁸ Uppgift från Myndigheten för press, radio och tv via e-post 2020-09-02.

⁸⁹ Myndigheten för press, radio och tv, *Rutiner för tillsynsprocesser* s. 18, 2020.

3.3.5 Många anmälningar rör frågor som nämnden inte ska granska

Ett förhållande som har blivit tydligt under vår granskning är att det finns förväntningar på granskningsnämnden som går långt utöver de uppdrag som nämnden faktiskt har. Dessa förväntningar framkommer i de beslut som vi har tagit del av, men de förekommer också i samhällsdebatten om granskningen av public service.⁹⁰

Vår analys av besluten visar att det ibland finns en förväntan hos anmälaren på att nämnden ska behandla frågor som den inte har mandat att granska. Exempel på sådana frågor är hets mot folkgrupp, förtal, innehåll i sociala medier, webbsändningar eller artiklar på webben, omständigheter kring hur ett program kommit till eller journalisternas arbetsmetoder.⁹¹

En vanlig förväntning på granskningsnämnden bland anmälare är att nämnden utgör en slags garant för kvaliteten i programföretagens sändningar. Denna förväntning är felaktig. Granskningsnämnden är inte, och kan inte vara, en smakdomare. Omvänt betyder detta naturligtvis att ett friande beslut i ett granskningsärende inte innebär någon positiv värdering av kvaliteten i det granskade inslaget. Det är helt enkelt inte granskningsnämndens uppdrag att avgöra om innehållet i programföretagens sändningar är bra eller dåligt.

Det finns också exempel på att anmälaren förväntar sig att nämnden ska avgöra vad som varit rätt och fel i en sändning.⁹² För att hantera detta använder sig nämnden ibland av en särskild rubrik, *Vad granskningsnämndens prövning inte omfattar*, där det klargörs vad som inte behandlas i beslutet.

Att det finns överdrivna eller felaktiga förväntningar på granskningsnämndens uppdrag och befogenheter behöver inte utgöra något stort problem vare sig för nämnden eller för public service-systemet i stort. Vår granskning har visat att det finns fungerande rutiner för att se till att anmälningar som inte ska leda till prövning inte tynger handlägningsprocessen i onödan.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att granskningen av innehållet i radio- och tv-program i mycket stor utsträckning bygger på anmälningar från allmänheten. Ju bättre allmänheten förstår nämndens uppdrag, desto större borde chanserna vara att nämnden får in anmälningar som kan leda till prövning. Ju tydligare nämnden lyckas förklara sina beslut och sin praxis, desto större borde också allmänhetens förtroende för nämndens granskning och, i förlängningen, public service-systemet i stort kunna bli.

⁹⁰ Jfr Jermsten, "Vad är det som granskas av granskningsnämnden för radio och tv?", 2020.

⁹¹ Se till exempel dnr 16/00887, dnr 14/02904, dnr 19/00261, dnr 17/02891, dnr 17/00951, dnr 15/01881, dnr 15/00505.

⁹² Dnr 17/01477.

3.4 Granskningen bidrar till god regelefterlevnad

3.4.1 Bedömningsgrunder

För att Riksrevisionen ska bedöma att granskningsnämndens granskning bidrar till god regelefterlevnad behöver nämndens beslut leda till att programföretagen uppmärksammar och aktivt sprider kunskap om besluten i sina organisationer.

3.4.2 Programföretagen tar besluten på allvar

Riksrevisionens bedömning är att programföretagen tar granskningsnämndens beslut på stort allvar. Detta tar sig både uttryck i det arbete som företagen ägnar åt hanteringen av pågående granskningsärenden, inte minst i att ta fram yttranden, och i det kontinuerliga arbetet för utveckling och lärande som företagen bedriver, till stor del med utgångspunkt just i granskningsnämndens avgöranden.

Fällningar följs regelmässigt upp av samtliga programföretag genom möten där programansvariga, programmedarbetare och ansvariga chefer går igenom besluten och diskuterar vilka slutsatser som ska dras samt om några rutiner behöver förändras till följd av fällningen. Principiellt intressanta ärenden hos granskningsnämnden används också i programföretagens interna utbildningsverksamhet.

Programföretagen anordnar både grundutbildningar för olika redaktioner och yrkesgrupper och mer skräddarsydda kurser för olika delar av programverksamheten, speciella projekt, nya medarbetare med flera. Vissa utbildningar bedrivs också externt för att ge externa produktionsbolag bättre förutsättningar att skapa program efter de regler och policys som gäller för programföretagen. Sedan flera år genomförs till exempel kontinuerlig utbildning och rådgivning kring vad som krävs för att säkerställa programföretagens oberoende i samband med indirekt sponsring och vilken finansiering som inte är tillåten.

Riksrevisionen konstaterar vidare att programföretagen uttrycker stor respekt för granskningsnämndens arbete och beslut. Det är inte alltid programföretagen håller med om, eller fullt ut förstår, granskningsnämndens beslut. Tack vare den höga legitimitet nämnden åtnjuter visar programföretagen ändå att de tar nämndens beslut på allvar. De gör det genom att sprida kunskapen om besluten i sina organisationer och genom att efter varje fällande beslut hålla särskilda möten, där utgångspunkten är att diskutera vad som har gått fel och hur företaget kan lära sig av detta för framtiden. Programföretagen sätter stort värde på granskningsnämndens praxissamlingar "Granskat och klart" men uttrycker också viss frustration över att de uppdateras alltför sällan.

Programföretagens företrädare betonar att ingen vill bli fälld av granskningsnämnden. SR uttrycker det till exempel som att det inte finns någon "cowboymentalitet" vid företaget. Tvärtom sätter medarbetarna en ära i att inte bli fällda. Programföretagen uttrycker i det stora hela att kontakterna med

granskningsnämndens kansli fungerar väl när det gäller granskningen av innehållet i radio- och tv-program. Det finns en viss irritation över att handläggningstiderna ibland upplevs som väl långa, men det finns också en förståelse för att det kan ta lång tid när ärenden bollas fram och tillbaka mellan programföretag, anmälare och kansli.

3.4.3 Programföretagen arbetar för att utveckla sina redovisningar

Riksrevisionen konstaterar att programföretagen lägger ned ett stort arbete varje år på att producera så genomarbetade och tydliga public service-redovisningar som möjligt. Programföretagen tar granskningsnämndens årliga bedömningar på allvar och arbetar för att utveckla redovisningarna, särskilt på de punkter där granskningsnämnden har kritiserat företagen.

Samtliga tre programföretag betonar att public service-redovisningen utgör ett centralt verktyg för att redovisa hur de lever upp till det förtroende som de har fått att sända radio och tv i allmänhetens tjänst. I redovisningen redogör företagen för hur de har uppfyllt sina uppdrag i enlighet med sändningstillstånden och anslagsvillkorens krav och hur de arbetar för att utveckla sin verksamhet i enlighet med uppdragen.

Företagen arbetar självständigt med att utveckla sina redovisningar och alla tre menar att det finns skillnader mellan företagen som gör att det är svårt, och i vissa fall omöjligt, att använda samma operationaliseringar och mått för alla delar i företagens verksamhet. För att nå så god överensstämmelse som möjligt mellan de olika redovisningarna finns det dock ett bolagsöverskridande samarbete i form av en arbetsgrupp som tar fram gemensamma definitioner på nyckelbegrepp och ett index för minoritetsspråk. Företagen beskriver också att samarbetet mellan företagen intensifieras i början av en ny tillståndsperiod och då görs också eventuella gemensamma förändringar av redovisningens upplägg, exempelvis gällande kapitelindelning och övergripande struktur.

På en punkt har granskningsnämnden och programföretagen fortsatt att inta olika ståndpunkter under hela tillståndsperioden. Det gäller det krav på redovisning av nyckeltal för effektivitet och produktivitet som infördes i anslagsvillkoren inför tillståndsperioden 2010–2013 och som sedan skärptes ytterligare inför tillståndsperioden 2014–2019.⁹³

Programföretagen har arbetat intensivt under perioden med att ta fram mått på effektivitet och produktivitet. Nämnden har godkänt de olika mått på effektivitet som företagen har tagit fram, men den har fortsatt att rikta kritik mot företagens sätt att redovisa sin produktivitet. Det övergripande problemet här är, enligt programföretagen, att det är svårt att ta fram enkla mått på effektivitet och produktivitet för journalistisk och konstnärlig verksamhet som också tar hänsyn

⁹³ SOU 2012:59, s. 99 f.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

till kvalitet. Programföretagen menar också att alltför enkla mått på effektivitet och produktivitet inbjuder till jämförelser mellan programkategorier och programföretag som inte tar tillräcklig hänsyn till de skillnader som finns mellan det som jämförs och att de därför riskerar att leda till felaktiga slutsatser.

Det har också framgått att granskningsnämnden och dess kansli själva har vidtagit flera olika åtgärder för att klara av uppdraget att bedöma programföretagens mått på effektivitet och produktivitet. Både nämnden och programföretagen har samrått med Ekonomistyrningsverket och nämnden har till och med bett regeringen att förstärka dess bedömningskapacitet genom att utse en ledamot med särskild kunskap om ekonomistyrning.

4 Slutsatser och rekommendationer

Public service-företagens sändningsverksamhet bedrivs på uppdrag av riksdag och regering och finansieras av allmänheten. En grundbult i det svenska public service-systemet är att programföretagens verksamhet ska präglas av oberoende och integritet. Den ska bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen i samhället. Samtidigt finns det en omfattande reglering av företagets verksamhet. Företagen ska erbjuda ett mångsidigt programutbud som är tillgängligt för alla, speglar mångfalden i hela landet och kännetecknas av god kvalitet, allsidighet och relevans. Innehållet i företagets sändningar ska också följa de programrelaterade regler som finns i radio- och tv-lagen och i sändningstillstånden.

För att allmänheten ska kunna känna förtroende för programföretagens verksamhet behöver det finnas en granskning av att programföretagen följer de regler som finns för sändningarna och att de uppfyller sina uppdrag. Granskningsnämnden har därmed en viktig funktion i det svenska public service-systemet.

Riksrevisionen har granskat om granskningsnämndens granskning av public service fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Vår övergripande slutsats är att granskningen fungerar bra, även om det finns delar av verksamheten som behöver utvecklas.

Det finns en, i stort sett, fungerande balans mellan effektivitet och öppenhet i nämndens ärendehantering. Riksrevisionen bedömer också att granskningsnämndens granskning av programinnehållet bidrar till god regelförfarandevardnad. En viktig förklaring till att granskningen får effekt är att systemet med programrelaterade tillståndsvillkor och en särskild granskningsnämnd har hög legitimitet hos programföretagen.

Riksrevisionens granskning har emellertid också visat på vissa brister avseende uppföljningen av handläggningstider och vissa utvecklingsbehov avseende motiveringen av de beslut som fattas av ordförande utan sammanträde i nämnden. En förklaring till bristerna kan vara att nämnden har blivit allt hårdare belastad de senaste åren. Det handlar både om en ökad ärendemängd och fler uppdrag. Detta har påverkat handläggningstiderna och lett till att myndigheten under vissa perioder känt sig tvungen att ta in konsulter för att stärka upp granskningsverksamheten. Myndigheten har också vidtagit en rad effektiviseringsåtgärder för att hantera den ökande ärendemängden.

4.1 Ta fram en plan för att korta handläggningstiderna

Vår granskning visar att handläggningstiderna ökar, även om de minskat något i förhållande till den stora ökningen under 2017–2018. Det är fullt begripligt att delar av den granskning som nämnden, med hjälp av kansliet, gör är tidskrävande. Samtidigt är det viktigt för allmänhetens förtroende för nämnden, och i förlängningen för public service-systemet i stort, att det inte går för lång tid från anmälan till beslut. Myndigheten för press, radio och tv bör därför ta fram en plan med en tydlig beskrivning av mål och medel för att korta granskningsnämndens handläggningstider.

Riksrevisionen bedömer att det är svårt att, utifrån myndighetens hittillsvarande uppföljning av handläggningstiderna, fullt ut förstå den ökning som har ägt rum under senare år. Man har vidtagit en mängd effektiviseringsåtgärder som borde ha lett till kortare handläggningstider. För att kunna identifiera vilka delar av handläggningen som skulle kunna kortas ned är det viktigt att handläggningsprocessen analyseras regelbundet och systematiskt. Myndigheten för press, radio och tv följer visserligen upp handläggningstiderna veckovis, bland annat i syfte att kunna omdisponera myndighetens personal vid förändringar i ärendeflödet. Riksrevisionen bedömer dock att det behövs mer fördjupade analyser för att kunna identifiera vilka delar av handläggningstiderna som skulle kunna kortas ned. Ett exempel på en sådan analys utgörs av den uppföljning av programföretagens yttrandetider som genomfördes 2017. En sådan analys borde kunna göras årligen och kompletteras med liknande analyser av handläggningsprocessens övriga faser. Då skulle det bli tydligare vad de årliga variationerna i handläggningstider beror på och vad som behöver göras för att komma tillrätta med eventuella problem.

4.2 Gör det lättare att förstå nämndens beslut

Det finns utrymme för att öka anmälarnas och allmänhetens förståelse för nämndens beslut. Granskningen visar att nämnden i sina fällande beslut tydligt motiverar varför den har landat i en viss bedömning. I de friande beslut som fattas av en ordförande, utan nämndsammanträde, saknas det dock ofta motiveringar till besluten. Riksrevisionens bedömning är att granskningsnämnden med enkla medel, genom att dokumentera den bedömning som görs i samband med att besluten fattas, skulle kunna öka transparensen även i dessa beslut. Detta är särskilt betydelsefullt eftersom nämndens beslut rörande programinnehåll inte kan överklagas.

Granskningsnämnden publicerar med ojämna mellanrum praxissamlingar med rubriken "Granskat och klart". Programföretagen sätter stort värde på dessa praxissamlingar men uttrycker också viss frustration över att de uppdateras alltför sällan. Det borde vara möjligt för Myndigheten för press, radio och tv att uppdatera dessa praxissamlingar oftare och därigenom bättre kommunicera gällande praxis både till programföretagen och till allmänheten.

4.3 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Myndigheten för press, radio och tv:

- Ta fram en plan med en tydlig beskrivning av mål och medel för att korta granskningsnämndens handläggningstider. Planen bör utgå från en systematisk analys av de faktorer som påverkar handläggningstiderna under handlägningsprocessens olika faser.
- Utveckla motiveringarna i de beslut som fattas av en ordförande, utan nämndsammanträde, för att öka förståelsen för nämndens beslut hos anmälare och allmänhet.
- Uppdatera praxissamlingarna oftare, för att göra det lättare för programföretagen att göra rätt.

Referenslista

Utredningar

- SOU 1965:20, *Radions och televisionens framtid i Sverige.*
- SOU 2005:1, *Radio och TV i allmänhetens tjänst – Riktlinjer för en ny tillståndsperiod.*
- SOU 2008:64, *Kontinuitet och förändring.*
- SOU 2012:59, *Nya villkor för public service.*
- SOU 2017:79, *Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende.*
- SOU 2018:50, *Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar.*
- SOU 2019:39, *En moderniserad radio- och tv-lag – genomförande av ändringar i AV-direktivet.*
- SOU 2020:45, *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten.*

Riksdagstryck

- Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU3, *En moderniserad radio- och tv-lag.*
- Kulturutskottets betänkande 2013/14:KrU3, *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019.*
- Kulturutskottets betänkande 2014/15:KrU6, *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (förnyad behandling).*
- Kulturutskottets betänkande 2018/19:KrU2, *Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service.*
- Kulturutskottets betänkande 2019/20:KrU1, *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*
- Kulturutskottets betänkande 2019/20:KrU2, *Villkor och riktlinjer för radio och tv i allmänhetens tjänst 2020–2025.*
- Proposition 1992/93:236, *Regeringens proposition om ägande av den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten.*
- Proposition 1995/96:161, *En radio och TV i allmänhetens tjänst 1997–2001.*
- Proposition 2005/06:112, *Viktigare än någonsin! Radio och tv i allmänhetens tjänst 2007–2012.*
- Proposition 2008/09:195, *Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och tv i allmänhetens tjänst 2010–2013.*

FÖR FÖRTROENDETS SKULL – GRANSKNINGSNÄMNDENS GRANSKNING AV PUBLIC SERVICE

Proposition 2012/13:164, *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019*.

Proposition 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*.

Proposition 2017/18:261, *Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service*.

Proposition 2018/19:136, *Ett modernt public service nära publiken – Villkor 2020–2025*.

Proposition 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*.

Proposition 2019/20:168, *En moderniserad radio- och tv-lag*.

Riksdagsskrivelse 2013/14:60.

Riksdagsskrivelse 2014/15:96.

Riksdagsskrivelse 2018/19:24.

Riksdagsskrivelse 2019/20:20.

Riksdagsskrivelse 2019/20:98.

Riksdagsskrivelse 2020/21:16.

Övrigt

Andersson, U, "Hur står sig svenska mediers förtroendekapital?" i: Andersson, U, Carlander, A. och Öhberg, P. (red.), *Regntunga skyar*, Göteborgs universitet: SOM-institutet, 2020.

Dahlstrand, K, "Bra regler men dålig tillämpning – en enkätstudie om pressetik och publicitetsskador", i: *Rätta på riktigt. Lyckas medier rätta och ge upprättelse när de har felat?*, Institutet för mediestudier, 2016.

Emilsson, A., Andersson, J., Bengtsson, A. och Sundin, C., "Ett osakligt och onyanserat public service måste reformeras", *Dagens Nyheter*, 2019-11-21.

Jermsten, Henrik, "Vad är det som granskas av granskningsnämnden för radio och tv?" i: *Ord och rätt. Festskrift till Hans-Gunnar Axberger*. Visby: Eddy AB, 2020.

Medieakademin, "Förtroendebarmetern 2020", https://medieakademin.se/wp-content/uploads/2020/03/Presentation_fortroendebarmetern_2020.pdf, hämtad 2020-10-08.

Medierna, "Långa handläggningstider hos Granskningsnämnden och förbättrad process hos Pressombudsmannen", *Sveriges Radio*, 2019-11-22.

Myndigheten för press, radio och tv, *Årsredovisning för 2014, 2015*.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Myndigheten för press, radio och tv, *Granskningsnämndens riktlinjer för beredning och beslut*, 2016.

Myndigheten för press, radio och tv, *Årsredovisning för 2015*, 2016.

Myndigheten för press, radio och tv, *Årsredovisning för 2016*, 2017.

Myndigheten för press, radio och tv, *Årsredovisning för 2017*, 2018.

Myndigheten för press, radio och tv, *Årsredovisning för 2018*, 2019.

Myndigheten för press, radio och tv, *Granskat och klart: Tema mediets genomslagskraft*, 2020.

Myndigheten för press, radio och tv, *Granskat och klart: Tema opartiskhet/ställningstagande*, 2020.

Myndigheten för press, radio och tv, *Granskat och klart: Tema reklam, sponsring och otillbörligt gynnande*, 2020.

Myndigheten för press, radio och tv, *Granskat och klart: Tema respekt för privatliv*, 2020.

Myndigheten för press, radio och tv, *Public service-bedömning för 2019*, 2020.

Myndigheten för press, radio och tv, *Rutiner för tillsynsprocesser*, 2020.

Myndigheten för press, radio och tv, *Årsredovisning för 2019*, 2020.

Redar, L., "SD:s public service-kritik är politisk propaganda", *Dagens Nyheter*, 2019-11-22.

Regeringsbeslut Ku2013/02524, Tillstånd för Sveriges Radio AB att sända ljudradio.

Regeringsbeslut Ku2013/02525, Tillstånd för Sveriges Television AB att sända tv och sökbar text-tv.

Regeringsbeslut Ku2013/02526, Tillstånd för Sveriges Utbildningsradio AB att sända ljudradio, tv och sökbar text-tv.

Regeringsbeslut Ku2016/02488, Krav på tillgänglighet till tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning för SVT och UR.

Wolodarski, P., "Försvara SVT och SR innan det är för sent", *Dagens Nyheter*, 2019-12-01.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Bilaga 1. Genomförda möten och intervjuer

Nr	Myndighet/organisation	Befattning	Datum
<i>Förberedande möten</i>			
1	Kulturdepartementet, enheten för medier och demokrati	Två handläggare för public service-frågor och myndighetshandläggaren för Myndigheten för press, radio och tv	2020-02-03
2	Myndigheten för press, radio och tv	GD, verksamhetsjurist, chef enheten för tillsyn, chef administrativa enheten, bitr. chef enheten för tillsyn, chef enheten för tillstånd	2020-02-03
3	Myndigheten för press, radio och tv	Chef och bitr. chef enheten för tillsyn, verksamhetsjurist, chef enheten för tillstånd	2020-02-12
4	Myndigheten för press, radio och tv	Chef och bitr. chef enheten för tillsyn, verksamhetsjurist, chef enheten för tillstånd	2020-03-05
5	Sveriges Radio AB	Chef vd-enheten, chefsjurist	2020-05-04
6	Myndigheten för press, radio och tv	Bitr. chef enheten för tillsyn, chef enheten för tillstånd, två verksamhetsjurister	2020-05-05
7	Sveriges Utbildningsradio AB	Strateg	2020-05-06
8	Sveriges Television AB	Chef strategienheten	2020-05-07
<i>Intervjuer</i>			
9	Sveriges Radio AB	Vd, chefsjurist, chef vd-enheten, programdirektör, bolagsjurist	2020-05-26
10	Sveriges Utbildningsradio AB	Stabschef, strateg	2020-05-27
11	Sveriges Radio AB	Vd, ekonomichef, chef vd-enheten, projektledare, chefsjurist, handläggare	2020-06-04
12	Granskningsnämnden	Ledamot	2020-06-04
13	Sveriges Television AB	Chef strategienheten, redaktör	2020-06-05
14	Sveriges Television AB	Chef programetik, etikredaktör, chef strategienheten	2020-06-10
15	Granskningsnämnden	Ledamot	2020-06-10
16	Granskningsnämnden	Ordförande	2020-06-10
17	Myndigheten för press, radio och tv	Chef, tf chef och bitr. chef enheten för tillsyn, verksamhetsjurist, tre handläggare	2020-06-10
18	Granskningsnämnden	Ledamot	2020-06-23
19	Kulturdepartementet, enheten för medier och demokrati	En handläggare för public service-frågor och myndighetshandläggaren för Myndigheten för press, radio och tv	2020-08-25
20	Myndigheten för press, radio och tv	Bitr. chef enheten för tillsyn, verksamhetsjurist och tre handläggare	2020-09-07

Bilaga 2. Ett granskningsärendes gång

Granskningsnämndens granskning kan antingen ske till följd av anmälningar från tittare eller lyssnare eller på nämndens eget initiativ. Under 2019 upprättades sammanlagt 1 870 granskningsärenden, varav 1 861 avsåg anmälningar och 9 egna initiativ.⁹⁴ Myndigheten för press, radio och tv kan upprätta så kallade initiativärenden och tanken med detta är att det ska finnas en möjlighet att granska sådana företeelser som kanske inte uppmärksammas av tittarna eller lyssnarna men som ändå kan innebära att innehållet i radio- och tv-program inte följer de villkor som finns för sändningarna. Den absoluta huvuddelen av ärenden utgår dock från anmälningar från allmänheten, vilket i det här sammanhanget omfattar såväl privatpersoner som företag och organisationer.

Av det totala antalet granskningsärenden som upprättades 2019 avsåg 1 590 ärenden, alltså 85 procent, de tre public service-företagens sändningar. Av resterande ärenden avsåg 194 (10 procent) programföretaget TV4 medan övriga ärenden fördelade sig på flera olika företag inom kommersiell radio, närradio, webb-tv med mera.⁹⁵

En anmälan till granskningsnämnden ska gälla ett eller flera redan sända program. När anmälan inkommer lägger myndighetens registrator upp varje anmälan som ett ärende även om den avser flera program eller om mer än en person står bakom en anmälan. Om en anmälan avser flera programföretag läggs det dock upp ett ärende för varje programföretag. Om en anmälan avser ett program eller inslag som redan har anmälts, läggs anmälan upp som ett dokument i huvudärendet. Det innebär med andra ord att ett och samma program eller inslag kan generera flera anmälningar, i extremfall mer än tusen anmälningar av samma program, men bara ett granskningsärende. Det innebär i sin tur att antalet anmälningar till granskningsnämnden kan variera ganska kraftigt från år till år medan antalet granskningsärenden brukar ligga på en jämnare nivå.⁹⁶

Figuren nedan illustrerar hur ärenden hanteras från att de kommer in till granskningsnämnden och fram till beslut.

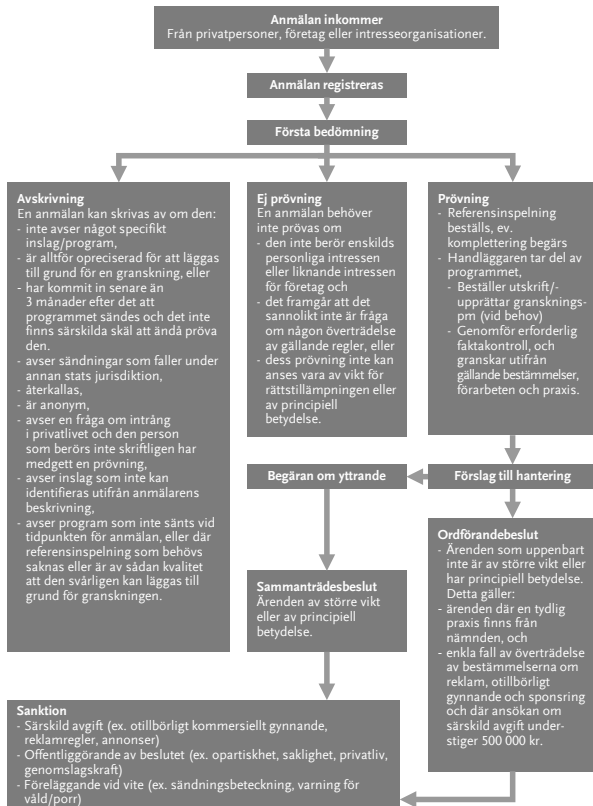
⁹⁴ Myndigheten för press, radio och tv, *Årsredovisning för 2019*, s. 23, 2020.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Myndigheten för press, radio och tv, *Årsredovisning för 2019*, s. 20, 2020.

FÖR FÖRTROENDETS SKULL – GRANSKNINGSNÄMNDENS GRANSKNING AV PUBLIC SERVICE

Figur 3 Från anmälan till beslut



Källa: Myndigheten för press, radio och TV:s rutiner för tillsynsprocesser 2020 och granskningsnämndens riktlinjer för beredning och beslut 2016.

Nyinkomna anmälningar sorteras av handläggarna vid kansliet

Inkommande ärenden som har diarieförts av registrator hamnar i arbetslistan "nya ärenden" i myndighetens ärendehanteringssystem. Granskningsnämndens samordnare, det vill säga en tjänsteman vid enheten för tillsyn, eller annan handläggare som är särskilt utsedd av enhetschefen, går dagligen igenom nyinkomna ärenden och bedömer om de ska skickas vidare i systemet inom någon av kategorierna "prövning", "ej prövning" eller "avskrivning". Ärenden som inte bedöms leda till prövning skickas till den handläggare som har i uppgift att hantera sådana ärenden. Ärenden som bedöms leda till prövning hamnar i mappen "filbeställning". Om ett ärende bedöms vara prioriterat, därför att det berör en enskilds eller ett företags intressen eller är av principiell betydelse, markeras det som "Prio" i systemet. Ärenden som ska skrivas av – av Myndigheten för press, radio och tv eller av nämndens ordförande – skickas till arbetslistan "avskrivningar".

Den handläggare som går igenom nya ärenden kan skriva en kommentar i ärendet, exempelvis att flera ärenden bör handläggas gemensamt eller att en anmälan rör flera programföretag men samma sakfråga. Handläggaren kontrollerar också att ärendemeningen förefaller korrekt och att den inte innehåller värderande ord.⁹⁷

För ärenden som har lagts i mappen "filbeställningar" gör samordnaren en första bedömning i varje ärende om det behövs en referensinspelning. I tveksamma fall sker samråd med enhetschef eller biträdande enhetschef. Om det behövs en referensinspelning gör registrator en beställning via e-post. Programfilerna förs över till en krypterad ftp-server, till vilken både myndigheten och programföretagen har tillgång. Registrator har också i uppgift att påminna programföretagen om beställningen vid behov. När inspelningen finns upplagd på ftp-servern lägger registrator in ett särskilt diariedokument i ärendet och ärendet skickas därigenom vidare i systemet till arbetslistan "färdiga för handläggning".⁹⁸

Handläggarna bereder ärendena och begär in yttranden från programföretagen

För de ärenden som har placerats i arbetslistorna "avskrivning" och "färdiga för handläggning" vidtar nästa fas i ärendeprocessen när en handläggare plockar ett ärende från arbetslistan. Handläggarna ska i första hand ta ärenden från avskrivningslistan samt ärenden med kommentaren "Prio". Därefter tar handläggaren det äldsta ärendet i listan "färdiga för handläggning".

När handläggaren skriver över ett ärende på sig själv kontrollerar hen att rätt referensinspelning är beställd, att parterna är införda i ärendet, om eventuell komplettering av ärendet behövs, om medgivande till prövning krävs, att rätt diariekod har angetts och att skyddskoden är noterad (allmän handling, PUL,

⁹⁷ Myndigheten för press, radio och tv, *Rutiner för tillsynsprocesser*, s. 5, 2020.

⁹⁸ *Ibid.*

sekretess). Komplettering av en oprecis anmälan begärs bara i de fall anmälaren själv är berörd. Det ingår i myndighetens utredningsansvar enligt förvaltningslagen att de som är berörda av en anmälan ska ges möjlighet att komplettera. Anmälare som önskar komplettera sin anmälan ges två veckor för att göra detta.⁹⁹

När kontrollerna är gjorda går handläggaren in på ftp-servern för att hämta den fil som hör till programmet. Handläggaren sparar ned filen på sin dator och redigerar den om det bara är en liten del av innehållet som är föremål för granskning. Om det behövs för handläggningen eller för nämndens förberedelser inför sammanträdet upprättar handläggaren en granskningspromemoria eller en programutskrift. En programutskrift väljs när det är viktigt med en ordgrann redogörelse av längre dialoger eller liknande.

Handläggaren granskar det anmälda inslaget eller programmet och bedömer om det bör gå på yttrande till programföretagen eller om det bör bli ett ordförandebeslut. Avskrivningsärenden och prioriterade ärenden ges en skyndsam hantering. Övriga ärenden bör inte vara äldre än två månader innan en handläggare har lagt ett förslag på hantering.

Om handläggaren bedömer att ett yttrande ska begäras in från det berörda programföretaget ska handläggaren konsultera en så kallad områdesansvarig handläggare om ärendet gäller något av områdena lokala medier, annonser, sponsring, produktplacering och otillbörligt gynnande, skydd av barn och diskriminering, opartiskhet och saklighet eller privatliv. En begäran om yttrande beslutas av enhetschef, biträdande enhetschef eller den områdesansvariga och dokumenteras i tjänsteanteckning. Tiden för yttrande ska vara högst tre veckor. I enklare fall kan tiden sättas kortare. Om det inte redan med hänvisning till anmälan framgår vad programföretaget ska yttra sig över ska frågeställningen förtydligas i begäran om yttrande.

Programföretagets yttrande ska kommuniceras med anmälaren när denna är personligt berörd, har något särskilt intresse att bevaka eller har någon särskild sakkunskap. En kommentar eller annan information från anmälaren ska normalt kommuniceras med programföretaget. Hit hör även medgivande till prövning av privatlivsintrång. Tiden för kommentar eller tilläggsyttrande brukar sättas till två veckor.¹⁰⁰

⁹⁹ Myndigheten för press, radio och tv, *Rutiner för tillsynsprocesser*, s. 9, 2020. Jfr 6 § förvaltningslagen om myndighetens serviceskyldighet och 23 § förvaltningslagen som reglerar myndigheters skyldighet att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Enligt samma bestämmelse ska myndigheten, om det behövs, genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar frågeställningen.

¹⁰⁰ Myndigheten för press, radio och tv, *Rutiner för tillsynsprocesser*, s. 16, 2020.

Avskrivningar

En anmälan avskrivs från vidare handläggning av nämndens ordförande om den inte avser något specifikt inslag eller program, om den är alltför opreciserad eller om den har kommit in senare än tre månader efter det att programmet sändes och det inte finns särskilda skäl att ändå pröva den.

En anmälan avskrivs från vidare handläggning av en tjänsteman vid myndigheten (enhetschef, biträdande enhetschef, jurist eller handläggare) om den avser sändningar som faller under annan stats jurisdiktion, återkallas, är anonym, avser en fråga om intrång i privatlivet och den person som berörs inte skriftligen har medgett en prövning, avser inslag som inte kan identifieras utifrån anmälarens beskrivning, avser program som inte har sänts vid tidpunkten för anmälan eller om referensinspelning som behövs för prövning saknas eller är av så dålig kvalitet att den inte kan läggas till grund för granskning.

Ordförandebeslut

Ärenden som uppenbart inte är av större vikt eller av principiell betydelse får avgöras av nämndens ordförande eller vice ordförande. Detta gäller ärenden där en tydlig praxis finns från nämnden och enkla fall av överträdelse av bestämmelserna om reklam, otillbörligt gynnande och sponsring, och där ansökan om särskild avgift understiger 500 000 kronor.

Om handläggaren bedömer att ärendet bör prövas av ordförande skriver handläggaren ett förslag till beslut. Handläggaren skriver också en kommentar i ärendet för att ange vilken typ av fråga ärendet gäller: exempelvis gynnande, skydd av barn, mediets genomslagskraft, privatliv och/eller opartiskhet och saktlighet eller inget alls om ärendet inte träffas av någon av dessa rubriker.

Handläggarna lägger löpande upp beslutsförslag i arbetslistan "beslut till ordförande" innan de föredras för en ordförande. Efter att den områdesansvariga handläggaren, eller annan person som enhetschefen utsett att kontrollera ärenden, har godkänt beslutsförslaget kan ärendet föredras för ordförande eller vice ordförande.

Sammanträdesbeslut

Ärenden som är av större vikt eller av principiell betydelse ska avgöras genom så kallade sammanträdesbeslut i nämnden. Om ärendet gäller privatliv, gynnande, skydd av barn eller diskriminering ska beslutsförslaget gås igenom med områdesansvarig innan det tas upp vid besluts genomgång. Kansliet går gemensamt igenom samtliga beslutsförslag veckan före nämndens sammanträde.

Granskningsnämnden sammanträder normalt sett två gånger i månaden. Under 2019 sammanträdde nämnden vid sammanlagt 19 tillfällen, vilket var en ökning jämfört med 17 tillfällen år 2018 och 16 tillfällen år 2017.¹⁰¹ Inför varje sammanträde görs beslutsförslag och handlingar kopplade till de olika ärendena tillgängliga elektroniskt för nämndens ledamöter via ftp-servern.

¹⁰¹ Myndigheten för press, radio och tv, *Årsredovisning för 2019*, s. 23, 2020.

Kulturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Baylan, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Lind

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om granskningsnämndens granskning av public service