

Medieetik och självsanering

– skiss till en vidgad och stärkt prövning

Utredning avlämnad av Nils Funcke 2013-02-20

Inledning

Mediernas självsanerande verksamhet med Allmänhetens Pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON) behöver utvidgas.

Det övergripande och främsta skälet för att stärka och utvidga omfattningen av det självsanerande systemet är att slå vakt om en god publicitet, kvalificerad journalistik och en vid yttrandefrihet. Ett frivilligt system bidrar till att markerar medierna självständighet och tydliggör skillnaden gentemot andra former av masskommunikation. Tilltron till självsaneringen förutsätter att inte stora och allt större delar av mediernas verksamhet hamnar i en etisk skugga där enskilda inte kan få publiceringar prövade av en auktoritativ och oberoende instans.

Att begränsa lagstiftningen är ett annat skäl för att värna och stärka det självsanerande systemet. Även om enstaka riksdagsledamöter och statliga utredare anser att självsaneringen är otillräcklig och tandlös föreligger inget hot från lagstiftaren i mer allmän mening, t.ex. i form av utredningsförslag, utskottsutlåtanden eller partimotioner.

Däremot inställer sig frågan hur regeringen kommer att värdera remissyttrandena över Yttrandefrihetskommitténs betänkande, *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2012:55). Kommitténs majoritet valde att inte förorda införandet av ett integritetsbrott i yttrandefrihetsgrundlagarna, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (TF och YGL). I sammanhanget tunga remissinstanser som t.ex. JO, Svea Hovrätt, Domstolsverket, Sveriges Advokatsamfund, Datainspektionen och Justitiekanslern underkänner med skiftande intensitet kommitténs slutsats. Flera av dem uttalar entydligt och mycket bestämt att det behövs en integritetsbestämmelse i TF och YGL en bestämmelse som även skulle omfatta yttranden som faller utanför TF eller YGL. De menar att det självsanerande systemet inte utgör ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten. En av remissinstanserna anser sig se tendenser till att det pressetiska systemet riskerar att falla sönder inifrån.

Regeringen har visat ihärdighet och handlingskraft när det gäller att införa en lag mot kränkande fotografering. Syftet är att värna enskildas integritet mot dold fotografering i vissa lokaler. Önskar regeringen gå vidare och även straffbelägga publiceringen av integritetskänsliga bilder och uppgifter i övrigt kan den finna stöd i remissyttrandena. Även lagrådet har i ett tidigare yttrande påtalat att regleringen bör omfatta såväl själva anskaffandet som spridningen av integritetskänsliga bilder.

Förhållandet mellan lagstiftningen och mediernas etiska självrannsakan är som kommuniserande kär. Finns det luckor i de etiska reglerna eller att tillämpningen av dem inte får avsedd effekt kan lagstiftaren komma till slutsatsen att lagarna behöver skärpas och den statliga tillsynen vidgas. På motsvarande sätt kan en förstärkning och utökning av självsaneringen innebära att lagstiftaren avstår från att skärpa lagen och tillsynen eller t.o.m. avskaffar bestämmelser och minskar den statliga granskningen.

Det är den samlade effekten av den självprövande och den lagreglerade verksamheten som är det centrala för enskilda som utsätts för kränkningar och därmed också det avgörande sett från allmänhetens och det allmännas perspektiv.

Ett tydligt exempel på denna ”maktbalans” är Leveson-rapporten. Efter 16 månaders utredning, 184 vittnesförhör och 42 skriftliga inlagor levererade Lord Justice Leveson den 29 november 2012 sin ”dom” över medierna i England. Rapporten är en skarp vidräkning med mediernas publiceringar och framför allt deras arbetsmetoder. Journalister kritiserades för hänsynslöshet när de inte respekterar enskildas rätt till en fredad zon och medieägare för att inte utöva tillräcklig kontroll över verksamheten. Det självsanerande organet PCC (Press Complaints Commission) har misslyckats och i princip upphört med sin verksamhet.

För att åtgärda bristen på självsanering föreslår Lord Justice Leveson att det införs en ny presslag. Den första sedan 1600-talet. Avsikten är att skapa ett ”frivilligt” kontrollorgan som står fritt från medieägare och politiker. Tillsynen och kontrollen ska vara effektiv och ha resurser att undersöka misstänkta brott mot god etik. Kontrollorganet föreslås få mycket långtgående befogenheter vid sådana undersökningar. Det kan gälla t.ex. beslag av datorer och andra åtgärder som normalt är förbehållna polisen efter beslut av åklagare och domstolar.

Böter på en procent av ett medieföretags omsättning ska kunna dömas ut. Nämnden bör också enligt Leveson kunna fungera som skiljenämnd mellan medierna och den som ansett sig ha blivit utsatt för ett integritetsintrång i en publicering eller vid anskaffandet av uppgifter. Nämndens verksamhet ska regleras i lag och stå under statlig kontroll. Massmedier som väljer att inte ansluta sig till ett självsanerande system ska enligt Lord Justice Leveson ställas under statlig tillsyn av Ofcom, Office of Communications, (som närmast kan liknas vid den svenska Granskningsnämnden för radio och tv). De medier som väljer att stå utanför ska fräntas möjligheten att kräva motparten på sina rättegångskostnader om en talan i domstol ogillas. Hot om eller risk för åtal skulle kunna leda till en fegare och obefogat försiktig journalistik. Okynnesåtal skulle kunna användas för att komma åt t.ex. en dagstidning som hållit på sitt oberoende och valt att inte ställa sig under den av staten styrda ”självsaneringen”.

Nu står politikerna i England inför ett vägskäl. Antingen anta Levesons långtgående förslag med ett lagstadgat ”frivilligt system” eller också ge medierna en chans att skapa en självreglering värd namnet. De första politiska reaktionerna på Levesons förslag var blandade. Premiärminister Cameron uttryckte skepsis, vice premiärministern liberalernas Nick Clegg

var avvaktande positiv medan Labours Ed Miliband gärna ser att Levensons förslag förverkligas fullt ut.

Leveson förklarade att han spelar tillbaka bollen till politikerna. Nu är det upp till dem att bestämma vem som ska granska granskarna, "who guards the guardians".

Bollen är rund. Allt kan hända. Ska frivilligheten bestå och rida spärr mot långtgående statliga ingripanden och lagreglering av den självsanerande verksamheten krävs att medierna samlar sitt lag. Utformar en gemensam strategi och bygger upp en stark organisation med ett mandat som är trovärdigt och inger respekt. Det gäller i England men också i Sverige.

Framtiden för den självreglerande verksamheten är inte en angelägenhet enbart för de medier som omfattas av systemet i dag. Minskar självsaneringens trovärdighet t.ex. genom att allt fler publiceringar inte kan prövas kan det leda till lagregleringar som kommer att slå mot alla medier.

Lösningen står att finna i en breddning av självsaneringens, införandet av en stabil organisation och kanske ett något stramare regelverk.

Om utredningen och uppdraget

Föreningen Utgivarna har gett undertecknad i uppdrag att utreda förutsättningarna för att bredda självsaneringen. Uppdraget har inte preciserats i detalj. Jag har haft stor frihet att föreslå hur dagens pressetiska system skulle kunna stöpas om för att omfatta även etermedierna samt hur systemet kan stärkas rent allmänt, ges en robust organisation och stabil finansiering.

Jag har vid två tillfällen träffat medlemmarna i en referensgrupp. I gruppen har Hans Larsson (Sveriges Tidskrifter), Thomas Mattsson (Expressen), Göran Ellung (Nyhetsbolaget Sverige) och Mats Svegfors (Sveriges Radio) ingått. Samtal har också förts med chefjuristen vid Sveriges Radio, Kerstin Bröms Lumpus, Tidningsutgivarnas VD Per Hultengård, PO Ola Sigvardsson, biträdande PO Kersti Söderberg, PON:s ordförande justitierådet Per Virdesten, Svenska Dagbladets kulturchef Martin Jönsson samt med programsekretariatet vid Sveriges Television.

De synpunkter och idéer jag fått del av har varit värdefulla. Förslagen i utredningen har de i vissa fall del i men inget ansvar för. Ansvaret faller givetvis helt på undertecknad. Uppdragsgivaren föreningen Utgivarna har inget vare sig ett direkt eller ett indirekt ansvar för innehållet. Styrelsen för Utgivarna har inte tagit ställning vare sig till den föreslagna inriktningen, helheten och än mindre till detaljerna.

Tiden har varit knapp. Det innebär att det finns avsnitt som har brister vad gäller såväl bakgrundbeskrivningar som motivtexter. I vissa fall påtalas dessa brister i den löpande texten.

Trots sina brister hoppas och tror jag att utredningen kan utgöra ett konkret underlag för en bred och konstruktiv diskussion med slutmålet att forma ett framtida självsanerande system. Under remissbehandlingen kommer säkerligen ytterligare brister att uppstå. Att med en remissrunda komplettera, justera eller i värsta fall förkasta ett utredningsförslag tillhör god svensk utredningstradition.

För att ge en bild av hur ett framtida system skulle kunna utformas går jag i vissa stycken ned på detaljnivå. Därmed skapas något konkret att förhålla sig till och nagelfara. Det är ju som bekant i detaljerna djävulen lurar. Men bollen är rund och inget är hugget i sten. Förslagen ska ses som idéer eller möjligheter eller en skiss om man så vill. För att stimulera diskussionen finns alternativa lösningar, ifrågasättanden och frågor insprängda i texten.

Säkerligen kommer alla berörda vid läsningen att extra noggrant granska hur de egna käpphästarna ryktats. Det är lika ofrånkomligt som välkommet. Men jag hoppas att ryttarna förmår tygla sina särintressen så mycket att det inte eroderar den övergripande och gemensamma ambitionen att säkerställa en god publicistisk standard och vidmakthålla en vid yttrandefrihet.

Några centrala frågeställningar

Mitt uppdrag har varit att lägga ett förslag som vidgar, stärker och skapar en stabil grund för mediernas självsanerande verksamhet. Därmed blir det ofrånkomligt att inarbetade och etablerade organ måste byta namn. Som ett led i uppdraget föreslås därför att Pressens Opinionsnämnd (PON) ersätts med *Mediernas etiska nämnd* (MEN), Allmänhetens Pressombudsman (PO) blir *Allmänhetens Medieombudsman* (MO), Pressens samarbetsnämnd ersätts med *Medieetikens förvaltningsorgan* och publicitetsreglerna separeras från de yrkesetiska frågorna och blir *Etiska regler för massmedia*.

De centrala frågeställningar som utredningen väcker anges nedan i punktform för att ge en överblick.

- Bör sammansättningen av MEN förändras? Vad skulle det innebära för tilltron till systemet om allmänheten ges majoritet i nämnden? Vad blir följden för journalistiken?
- Är det möjligt att bygga ett stabilt och vidgat system utan att formalisera samarbetet mellan huvudmännen i ett nytt förvaltningsorgan?
- Vilka ska ha rätt att anmäla brott mot regelsamlingen *Etiska regler för massmedia*? Ska det vidgas så att alla kan anmäla avsteg från reglerna eller ska anmälningsrätten även i fortsättningen bara omfatta direkt berörda?
- Ska bloggar och sociala medier kunna prövas av MO/MEN? Hur ska i så fall gränserna dras för vilka sociala medier och vilka yttranden på dem som ska omfattas?
- Hur lång bör preskriptionstiden vara?

- Bör möjligheten att få en preskriberad publicering prövad av särskilda skäl utökas genom att publiceringsformen beaktas?
- Bör företag och branscher som sprider yttranden men i pressetiska sammanhang inte brukar betraktas som massmedier ges möjlighet att ansluta sig?
- Ska de medieetiska reglerna omfatta yrkesetiska frågor?
- Vilka förändringar är nödvändiga för att reglerna ska omfatta alla medieformer?
- Vad bör poängteras i de etiska reglerna? Bör de förstärkas?
- Hur ska det etiska systemet med MO och MEN finansieras?

Trots att ovanstående frågebatteri kompletteras i den löpande texten saknas säkerligen frågeställningar i stort och smått. Det fortsatta arbetet inte minst i form av en bred remissrunda kan säkerligen bidra till en något mer fulländad problembeskrivning och förhoppningsvis idéer till lösningar.

Bakgrund

Förändrat medielandskap

Samling vid webben

I Sverige orienterar sig dagspressen alltmer mot webben. Inte bara för att snabbt få ut nyheter i form av texter och bilder utan via webb-tv. Verksamheten omfattar inte bara nyhetsförmedling, debatter och opinionsbildning utan också förströelse. Sändningarna består inte bara av redigerade inspelningar som kan startas av mottagaren utan också många gånger som direktsändning. Allt fler av dagpressens medarbetare arbetar med webbpublicering som första publiceringskanal. Tidningshus förvandlas till Mediehus där några även sänder traditionell radio och tv i etern och via kabel.

Från andra hållet dras radio- och tv-företagen mot webben. Radion publicerar bilder och tv texter på sina respektive webbplatser. På webbplatserna blandas sända program med unika webbpubliceringar och program som först sprids via internet för att sedan sändas i de ”vanliga” kanalerna. Medan dagspressen gör webb-tv driver tv debattsidor enligt samma modell som morgonpressen. Och program som SVT:s *Debatt* och SR:s *Ring P1* motsvarar tidningarnas insändarsidor.

Företagen inte bara möts på webben utan där vävs de också samman. Ett exempel är de båda Bonnier företagen TV4 (Nyhetsbolaget) och Expressen. Trots sina respektive huvudprodukter, etersändningar respektive tryckta dagspress, i den mån man fortfarande kan tala om huvudprodukt, samarbetar de på webben genom att Expressen under sin domänadress expressen.se/tv sänder eller om man så vill ”distribuerar” livenyheter från TV4 News.

Såväl radio, tv som dagspressen och tidskrifter publicerar också många gånger mycket omfattande bakgrunds- och fördjupningsinformation i form av dokument och statistik. De

bygger upp och publicerar relationsdatabaser där läsaren kan själva sammanställa ny information. Ett exempel är SVT:s databas över tickande miljöbomber i form av bl.a. nedlagda industrier. Databasen består av offentliga uppgifter som SVT avdelning för databasresearch har lagt in i databasen. Det genererar i sin tur nya inslag som sänds både traditionellt och via webben.

Mediernas samling vid webben beror på svenska folkets ändrade medievanor. Såväl yngre som äldre, hög- som lågutbildade, män som kvinnor använder i allt större omfattning och i allt större skalar webben för att tillgodose sitt behov av kunskap och förströelse. Och ju mer medierna satsar på webbpubliceringar ju större dragningskraft får publiceringarna.

Svenskarnas förändrade medievanor

Persondatorn började på allvar göra inbrott i hushållen i början av 1990-talet och från 1993 till 2000 ökade andelen hushåll med persondator från 20 till 60 procent. En starkt bidragande faktor till ökningen var de möjligheter som öppnade sig med internet.

Utvecklingen vad gäller användningen av datorn och internet åskådliggör att det tar allt kortare tid för nya medier, tekniker, att få fäste och etablera sig hos en majoritet av befolkningen. Det snabba genomslaget motsvaras av att gammal teknik snabbt överges. Ett exempel är den på sin tid revolutionerande VHS-tekniken som nu för en tynande tillvaro och av yngre betraktas som en fossil om de nu överhuvudtaget vet att den existerat. VHS-apparaten har blivit ett museiföremål precis som stencilapparaten som hade sin storhetstid under 1960- och 1970-talet.

Det är främst de yngre som väljer bort de traditionella distributionsformerna och digitaliserar sin mediekonsumtion i snabb takt. Post- och Telestyrelsen (PTS) redovisar i sin individundersökning *Svenskarnas användning av telefoni & internet* (PTS-ER-2011:23) att 90 procent av personerna i åldersgrupperna 16 till 40 år går ut på nätet i stort sett varje dag. Användningen sjunker med ökad ålder för att i åldersgruppen 61–75 år ligga på 51 procent.

Samtidigt som fler har fått tillgång till fast bredband har överföringshastigheterna ökat markant. Medan tillväxten av fasta abonnemang stannat av har antalet mobila abonnemang exploderat. Enligt PTS fanns i juni 2011 nära 4,2 miljoner mobila bredbandsabonnemang. Som jämförelse kan nämnas att antalet abonnemang år 2008 uppgick till 877 000.

Mediedagen förändras

En vanlig dag lägger svenskar mellan 9 och 79 år i genomsnitt sex timmar och sju minuter på mediekonsumtion. Detta framgår av Mediebarometern för 2011 som tas fram av Nordicom vid Göteborgs universitet.

Mediekonsumtionen totalt sett har inte förändrats nämnvärt de senaste tio åren. Däremot fördelar sig tiden på fler massmedier. En omfördelning som gått och går snabbt.

Svensken tittar på tv 95 minuter per dag. Lika mycket tid ger vi internet. Radiolyssnandet kommer på tredje plats med 81 minuter per dag. Den tryckta dagstidningen får 22 minuter och därefter fyller vi på mediekonsumtionen med 20 minuter bokläsning, medan tio minuter till en kvart ägnas åt tidskrifter, musik respektive video/dvd.

Internet fanns inte i svenska hem före 1995. Tre år senare använde vi internet i 10 minuter vilket alltså ökat till dagens en timma och 35 minuter. Internetanvändningen tar därmed nära en fjärdedel av mediedagen. Räknas de bort som överhuvudtaget inte använder internet blir tiden hela två timmar. I åldersgruppen 15 – 24 är användningen nära tre timmar per dag.

Denna uppdelning på olika medietyper är till del missvisande. Internet är tillskillnad mot de övriga medierna som dagspress och böcker inte något massmedium utan bara ett sätt att sprida och ta del av information. Vi använder till stor del internet för att tillgodose invanda beteenden och vanor, t.ex. att ta del av nyheter och kommunicera.

Uppskattningsvis tillbringar svensken omkring en tredjedel av internettiden på grundlagsskyddade aktiviteter, t.ex. genom att läsa nyheter från etablerade medier på nätet. De övriga två tredjedelarna används till andra aktiviteter som t.ex. att uträtta bankärenden och aktiviteter på bloggar och sociala medier som inte omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarna.

Dagspressen och webben

Enligt den första SOM-undersökningen (Samhälle, Opinion och Medier) som Göteborgs universitet presenterade 1986 läste över 95 procent av svenskarna en morgontidning minst en dag i veckan och 70 procent minst sex dagar i veckan. Då prenumererade 78 procent av hushållen på minst en morgontidning. Andelen hushåll med en tidning hade elva år senare, 1997, minskat till 67 procent och enligt SOM-undersökningen, *I framtidens skugga*, var andelen 61 procent år 2011.

Forskarna tror att allt färre av de yngre skaffar sig en prenumererad tryckt tidning när de bildar familj eller får eget hushåll. De har grundlagt en vana att ta del av nyheter på andra sätt som de tar med sig och därmed bryts traditionen att ha en prenumererad tidning. Skillnaderna mellan olika generationer kommer därmed att minska med åren.

Trots nedgången för de tryckta upplagorna behåller de traditionella medierna sin starka ställning som nyhetsförmedlare. Uppgången för läsningen av webb-upplagorna har varit större än nedgången för papperstidningarna.

Nedgången av de tryckta medierna är särskilt markant för kvällspressen. När läsningen stod på topp 1991 läste 61 procent av befolkningen papperversionerna minst en dag i veckan och 41 procent minst tre dagar per vecka. Motsvarande siffror år 2010 var 36 respektive 16 procent. Tredagarsläsningen hade 2011 minskat till 13 procent.

Enligt undersökningen *Svenskarna och internet 2012* (Stiftelsen för internetinfrastruktur) läser var fjärde läsare av dagspress tidningens webbversion. Av internetanvändarna är det en tredjedel som läser en "tidning" på nätet varje dag. Främst är det kvällspressen som har många läsare på nätet. Aftonbladet som var först satsade målmedvetet och kraftfullt på webbpublicering. Redan 2007 hade tidningen dubbelt så många besökare på webbplatsen som läsare av papperstidningen. För Expressen passerade antalet besökare på webbplatsen antalet läsare av papperstidningen 2006. Enligt undersökningen sker i dag två tredjedelar (63 %) av kvällstidningsläsningen på webben.

Utvecklingen med en ökning av besökarna på tidningarnas webb-platser förväntas fortsätta i synnerhet i åldersgrupperna 16 – 49 år. SOM forskarna drar slutsatsen att läsarnas betraktar nätupplagorna som basen, huvudprodukten, medan den tryckta versionen i bästa fall utgör ett komplement för dem.

Även lyssnandet på webbradio och att se på tv på webben ökar. Enligt *Svenskarna och internet 2012* har radiolyssnandet via webben legat stabilt under senare år. Tre av fyra lyssnar huvudsakligen på den traditionella radion medan 8 procent säger sig lyssna mest på webbradio och 5 procent ungefär lika mycket på webben som på traditionella radiosändningar. När det gäller att titta på tv via webben har andelen internetanvändare som ibland tittar ökat från 27 procent 2007 till 57 procent år 2012. Av gruppen tittar 5 procent mer på webben än på traditionell tv och 7 procent lika mycket på vardera.

Public service tv på webben

Ett annat exempel på hur medieföretagen inte blir vid sin läst utan är verksamma på en rad plattformar är public service. Under 2011 satsade Sveriges Television 244 miljoner på "kompletterande verksamhet inom text och webb". Enligt företagets public service rapport för år 2011 utgjorde det åtta procent av företagets omsättning.

Via sin webbplats gör företaget inte bara redan sända program tillgängliga utan här finns sådant som bara finns på svt.se. Det handlar om information om programmen som sänds via de traditionella kanalerna men också program som enbart producerats för webbpublicering eller för att först sändas på webbplatsen. Sådant unikt material skapar enligt SVT ett "mervärde" och omfattar också "hela serier som skapats särskilt för webben eller med syfte att första sändas där". I sin public service rapport till regeringen skriver företaget att "nyhetsleveransen på svt.se är ofta unik" både vad gäller lokala och riksnyheter. Företaget konstaterar också att nyhetswebben ger utrymme "för fler nyheter och även mer fördjupning" än vad som är möjligt att publicera inom de ordinarie sändningarna.

SVT driver också en särskild debattsida som är kopplad till programmet Debatt. Här inbjuds personer att skriva inlägg som läsarna har möjlighet att kommentera. Debattsidan är uppbyggd enligt samma mönster som de debattforum som de flesta dagstidningar och webbtidningar driver.

SVT når en bred publik via sina webbpubliceringar. Enligt företagets rapport till regeringen för 2011 tar 40 procent av alla mellan 9 och 99 år del av någon del av utbudet en normal vecka. Webbpubliceringarna har en central roll i SVT:s strategi. De samlade webb-tjänsterna blir successivt allt viktigare för en större del av publiken oavsett ålder enligt SVT. Företaget kommer därför att satsa på en utbyggnad av webbtjänsterna och på olika sätt göra dem än mer lättillgängliga. Ett nytt publiceringssystem ska göra det enklare att navigera på webbplatsen samt leda till att formatet anpassas till den skärm som används för att ta del av innehållet.

I februari 2013 blev det också möjligt att ta del av samtliga SVT:s sändningar via företagets webbplats och tjänsten svt-play.

SVT:s unika webbpubliceringar faller i huvudsak utanför den statliga granskningsnämndens tillsyn. Den som anser att ett inslag eller debattinlägg på webbplatsen bryter mot t.ex. kravet på opartiskhet eller det har skett ett intrång i hans eller hennes privatliv kan inte få saken prövad. Inte heller en vägran att införa en rättelse eller genmäle kan prövas av granskningsnämnden. Den enda tillsyn granskningsnämnden kan utöva är de frågor som regleras i radio- och tv-lagen. Det gäller t.ex. förbudet mot otillbörligt gynnande och rörliga bilder av verklighetstroget våld som görs tillgängliga så att det finns en betydande risk att barn kan se dem. Någon möjlighet att få ett integritetsintrång eller frågan om genmäle prövad i domstol finns inte.

SVT framhåller i olika sammanhang att företaget ”ställer motsvarande krav på webbutbudet som det tv-utsända utbudet beträffande exempelvis opartiskhet och saklighet, variation och mångfald, hög kvalitet och nyskapande form”. Men granskningen eller kontrollen av att reglerna följs genomförs internt inom företaget och inte av någon utomstående granskare.

Sveriges Radio på webben

Även Sveriges Radio kraftsamlar på webbpubliceringar. Utöver att alla sändningar görs tillgängliga via webbplatsen finns bakgrundmaterial med dokument, fördjupningsmaterial, analyser, bilder, bloggar, informationsmaterial och lyssnarkommentarer samt även en nyhetsrapportering som är unik för webben. Varje vecka har sr.se omkring 900 000 unika besökare.

Enligt den årliga rapporten till regeringen konstaterar SR att under 2011 utgjordes en fjärdedel av programföretagets alla sändningar av webbsändningar. I tid blir det nära 30 000 timmar som till del utgörs av unika sändningar. Satsningen på webbplatsen ska fortsätta och enligt företagsledningen ska SR ta ”en ledande position på webben och i mobilen”. Under 2011 förstärktes nyhetswebben med en grafikredaktör. Rekryteringen av Svenska Dagbladets kulturredaktör Martin Jönsson till den nyinrättade tjänsten som biträdande programdirektör med ansvar för webbsatsningarna ska ses i ljuset av ambitionen att bli ledande på webben.

Sveriges Radio uppdaterar kontinuerligt nyheterna på webben. Det sker bland annat genom en gemensam nyhetswebb som uppdateras även under tider när de lokala redaktionerna är

obemannade. I rapporten till regeringen heter det att vid stora nyhetshändelser ”har publiken kunnat följa händelseutvecklingen genom minut-för-minut-rapportering på webben”. Därtill har temasideor över större händelser lagts upp på webbplatsen.

På SR:s webbplats publiceras rikligt med dokument och bilder. I sin public service rapport framhåller företaget att dess korrespondenter ”levererat starka bilder från olika delar av världen”.

Sveriges Radio strukturerar också materialet ämnesvis på webben. Det sker genom att nyheter, kultur respektive vetenskap och miljö från samtliga redaktioner samlas. Nyhetswebben uppdateras kontinuerligt med ”lokalt, nationellt och internationellt material”.

Publiceringarna på SR:s webbplats faller utanför granskningsnämndens tillsyn på samma sätt som gäller för SVT.

Kommersiell tv på webben

Även kommersiell tv lägger stora resurser på webbpubliceringar. Bland annat kontinuerliga nyheter på tv4.se/nyheter. Inte heller de unika TV4-sändningarna på webbplatsen kan granskas av granskningsnämnden.

Det nya medielandskapet och det pressetiska systemet

Det är alltså sammantaget ett enormt utbud av nyheter, information, bilder och sändningar som inte kan granskas vad gäller bl.a. saktighet, opartiskhet och integritetintrång. Denna verksamhet kan förväntas öka de kommande åren.

Förändringen i medievanor har påverkat det pressetiska systemet. Efter att på försök ha prövat tidningarnas webbpubliceringar permanentades tillsynen av webbplatser 2002. Denna prövning omfattar i dag webbplatser som drivs av medlemmar i Tidningsutgivarna och Sveriges Tidskrifter samt webbtidningar som frivilligt anslutit sig till det pressetiska systemet.

Innan vi går in på frågan vilka förändringar av det självsanerande systemet som behöver diskuteras först några ord om systemets framväxt. Det är genom att se vilka tankar som skapade det och vilka krafter som påverkat det som vi kan dra lärdom vid omformningen av systemet. En tillbakablick underlättar framåtsynen.

Historik

Framväxten av det pressetiska systemet

Det brukar framhållas att de pressetiska reglerna och den självsanerande verksamheten finns för att undvika en lagstiftning som inskränker yttrandefriheten. Den effekten har självsaneringen också haft men det var inte därför den skapades.

Inom Publicistklubben diskuterades i slutet 1800-talet de frilansande notisjägare som sålde artiklar om sensationer och moraliskt förfall till pressen. För att förbättra kvalitén av rapporten rekommenderade PK 1898 sina medlemmar att låta de egna medarbetarna rapportera om brott och domstolsförhandlingar. Diskussionen fortsatte de kommande åren med en diskussion om lämpligheten att överhuvudtaget publicera vissa rättegångsreferat. Det skedde utan att lagstiftaren hotat med skärpt lagstiftning.

Det var först under 1930-talet som de pressetiska reglerna kompletterades med andra regler än de som handlade om brottsrapportering. Enligt 1933 regler uppmanades tidningarna att inte ange namn och helst inte alls skriva om nådeansökningar eller brott där villkorlig dom kunde komma i fråga. I reglerna uppmanades tidningarna också att vara försiktiga vid rapportering om självmord och sexualbrott. Anmälningar till olika tillsynsorgan som JO borde inte omskrivas utan att den anmälda fick ge sin syn på anmälan. Restriktivitet påbjöds också när det gällde att namnge eller publicera uppgifter om den åtalades yrke, politiska eller religiösa tillhörighet.

Vid revideringen av reglerna i slutet av 1940-talet tillfördes en inledande bestämmelse för att ”hindra tillkomsten av oriktiga eller genom sin ofullständighet skadande meddelanden samt till skydd för den enskilde mot onödigt lidande”. Reglerna vidgades därmed till att inte bara ta hänsyn till brottslingar och deras anhöriga utan publicitet om enskilda överhuvudtaget.

Vid den genomgripande förändringen av de pressetiska reglerna 1953 poängterades betydelsen av en god etik för att behålla läsarnas förtroende. ”Detta förtroende kan vinnas och bibehållas endast genom en oavslätlig strävan att ge korrekt information. Skilj på nyheter och kommentarer”, hette det vidare i regelverket där för första gången också rätten till en skyddad sfär för den enskilde poängterades. Det formulerades enligt följande:

Den enskildes rätt till skydd för sitt anseende och sin integritet skall respekteras. Publicitet, som kränker privatlivets helgd måste undvikas, där ej oavvisligt allmänintresse kan kräva offentlig belysning.

Pressens Opinionsnämnd (PON) inrättas

PON startade sitt arbete 1916. Det var efter den beryktade Ljunglundiska brevsandalen som 1914 höll på att splittra PK som kontakter togs med Journalistförbundet och Svenska Tidningsutgivarna för att skapa en hedersdomstol som skulle ha till uppgift att slita tvister mellan parterna.

Nämndens verksamhet var blygsam ända fram till början av 1960-talet. När antalet anmälningar ökade blev det en övermäktig uppgift för nämnden som drevs på ideell basis med en synnerligen begränsad budget. Även efter att antalet ledamöter utökats och en sekreterare anställdes var det uppenbart att organisationen inte skulle kunna hantera tillströmningen av anmälningar. Och verksamheten sågs över på nytt.

Parallellt med att Opinionsnämndens framtid utreddes pågick en intensiv debatt om mediernas roll i samhället. Den allt starkare kvällspressen med sin personfixering beskrevs som sensationsinriktad och stod för omkring en tredjedel av såväl anmälningar som fällningarna i opinionsnämnden 1953 – 1969.

Riksdagens konstitutionsutskott behandlade i slutet av 1960-talet några riksdagsmotioner från främst socialdemokratiska ledamöter. Motionärerna vände sig mot ”sensationsjournalistik som prisger enskilda privata förhållanden” och menade att ”det förakt för anständiga publiceringsregler som förekommer inom dags- och veckopressen innebär en allvarlig form av rättslöshet”. Motionärerna ifrågasatte pressens opinionsnämnd och menade att det behövdes ”ett kompletterande organ med annan sammansättning och annat arbetssätt”. Denna nya tillsynsorganisation ville de ha reglerad i lag.

Krav restes också på införandet av en lagstadgad plikt för tidningarna att införa rättelser och genmälen. Motionärerna begärde att en utredning skulle tillsättas för att undersöka om de pressetiska reglerna borde bli lag och om det borde inrättas en statlig ”pressgranskningsnämnd”. Tankar fanns också att en statlig pressombudsman skulle inrättas och ges befogenheter motsvarande de som riksdagens Justitieombudsman (JO) hade.

Förslaget om en pressnämnd lades på is av konstitutionsutskottet (KU) i avvaktan på vilka åtgärder pressen skulle vidta. KU uppdrog åt utskottets kanslichef Fredrik Sterzel att göra en analys av de gällande pressetiska normerna. Det var Sterzel som på uppdrag av ledamöter i utskottet förde i det närmaste regelrätta förhandlingar med den sanktionskommitté som fått Tidningsutgivarnas uppdrag att utreda framtiden för Pressens Opinionsnämnd. Dessa ”underhandskontakter” ledde till att den tilltänkte Pressens ombudsman blev Allmänhetens Pressombudsman (PO) och att allmänheten gavs representation i opinionsnämnden (PON).

Fredrik Sterzel och flera politiker trodde innerst inne aldrig på en statlig granskningsnämnd för pressen. Sterzel har senare berättat att avsikten var att skapa så ”mycket buller och bång” som möjligt för att få pressens att skärpa självsaneringen.

Pressens samarbetsnämnd formas

Även om de tre pressorganisationerna, Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet och Tidningsutgivarna samarbetade var det PK som förfogade över och hade rätt att ändra innehållet i publicitetsreglerna. Det förändrades i början av 1970-talet när pressorganisationerna gick samman i Pressens Samarbetsnämnd och 1975 gav ut *Spelregler för press, radio och tv*.

Då hade samtliga tre organisationer skrivit under publicitetsreglerna och även ställt sig bakom Journalistförbundet yrkeskodex för sina medlemmar, de s.k. yrkesetiska reglerna från 1968 samt TU:s textreklamregler med ursprung i 1920-talet. Senare anslöt sig även Sveriges Tidskrifter till spelreglerna och blev en av huvudmännen i Pressens Samarbetsnämnd.

Vad gäller etermedierna har public service företagen SR, SVT och UR (Utbildningsradion) samt Nyhetsbolaget Sverige (f.d. TV4) i tillämpliga delar ställt sig bakom spelreglerna. Företagen har förbundet sig att tillämpa reglerna men brott mot reglerna kan inte prövas av PO/PON.

Sedan omorganisationen och skärpningen av det pressetiska systemet i slutet av 1960-talet har det inte varit någon mer uppsplitande strid om verksamheten. Längre fram i denna framställning ska jag visa att lagstiftaren istället uttryckt en stark tilltro till självsaneringen. Inom pressen har det förekommit motsättningar och enskilda tidningar och utgivare har utmanat regelverket bl.a. genom att öppet agerat mot PON:s beslut. Även PO har utmanats och till och med varit utsatt för bojkott. Dessa strider må ha varit uppsplitande men i grunden vare sig skakat eller skadat verksamheten. Snarare har ifrågasättandet bidragit till en utveckling av självsaneringen.

Reglerna har omarbetats i omgångar och en större revision av reglerna gjordes sedan pressens förträdare riktat kritik mot de jurister som till en början utsågs till PO. De ansågs tolka reglerna stelbent. Juristen Thorsten Cars motiverade som PO sin strikta tillämpning av regelverket med att det krävdes för att systemet skulle få allmänhetens förtroende och inte betraktas som ett spel för galleriet. Verksamheten måste enligt Cars som var PO i tio år fram till 1990 bedrivas med "fasthet och konsekvens". Inget utrymme borde enligt Cars lämnas för godtycke. Lika fall skulle behandlas lika.

Efter starka opinionsyttringar från främst kvällspressen beslutade Pressens samarbetsnämnd om en ny inriktning. År 1990 infördes en portalparagraf som innebär att reglerna inte ska läsas strikt efter sin bokstav som en lagtext. Ingressen till publicitetsreglerna fick lydelsen:

Etiken tar sig inte i första hand uttryck i en formell regeltillämpning utan i en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften. De etiska reglerna för press, radio och tv ska utgöra ett stöd för denna hållning.

Med denna förändring och tillsättandet av en PO med annan inriktning och från 1992 med erfarna publicister på posten kan man säga att den ursprungliga iden att på frivillighetens väg få en självständigt tänkande och ansvarskännande press återupprättades. Trots olika politiska preferenser rådde samstämmighet inom pressen om dess sociala ansvar. Pressen liksom samhället i sin helhet präglades av det som brukar benämnas den sociala ansvarsteorin.

Utvecklingen av pressetiken har gått och går i stort i takt med de allmänna värderingarna i samhället i synen på olika samhällsföreteelser. Ett exempel är inställningen till brottslingar. I mitten av 1900-talet började en omprövning av kriminalpolitiken mot en humanisering. Istället för att se straffet som samhällets hämnd skulle brottslingarna ges vård. Ambitionen var att återanpassa dem till samhället. Förändringen innebar att det blev allt ovanligare att namn på brottslingar publicerades för att inte försvåra deras återgång till ett normalt liv. Antalet fall där brottslingarnas namn angavs sjönk från 90 procent till 10 procent. Denna förändring

återspeglades i att de pressetiska reglerna ändrades mot en mer restriktiv syn på namnpubliceringar generellt.

Det är viktigt att ha kännedom om varför de pressetiska reglerna tillkommit och hur de förändrats. Enligt min uppfattning är det alltför inskränkt att se det självsanerande systemet enbart som ett sätt att mota lagstiftaren i grind. I dag precis som i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet handlar det om att slå vakt om en god publicistik baserad på en kvalificerad, självständig och hederlig journalistik. En publicistik som präglas av eftertanke, en strävan efter sanningen och en insikt om det fria ordets makt. Det etiska regelverket syftar lika mycket till att markera distans till den ryktesspridning och undermåliga rapportering som i dag florerar på olika webbplatser som att hålla tillbaka lagstiftaren.

Gällande regler

Lagar och förordningar

Regeringsformen och Europakonventionen

I vår förnämsta grundlag, Regeringsformen, räknas de grundläggande demokratiska rättigheterna upp. Där anges bl.a. vars och ens rätt att ta del av information och sprida yttranden. Även Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna som ska tillämpas som svensk lag fastslår att alla har vissa grundläggande rättigheter däribland yttrandefrihet och ett skydd för privatlivet.

Regeringsformen och Europakonventionen reglerar och skyddar den allmänna yttrandefriheten. Den ger ett skydd för spridningen av uppgifter, värderingar och åsikter som sprids t.ex. från talarstolar, textade plakat, demonstrationer eller webbplatser som inte faller in under yttrandefrihetsgrundlagarna.

Tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL)

TF och YGL som är grundlagar ger vissa yttranden ett extra starkt grundlagsskydd. Det är yttranden som sprids i skrifter framställda i tryckpress, tekniska upptagningar och överföringar som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. För yttranden framförda med dessa tekniker inträder ett automatiskt grundlagsskydd.

Därutöver kan grundlagsskydd uppnås på frivillig väg. Skrifter som framställs på annat sätt än att färgen under tryck appliceras på underlaget kan få grundlagsskydd. Så kan t.ex. en skrift som mångfaldigats genom fotokopiering få grundlagsskydd om den som ger ut den ansöker om utgivningsbevis eller genom att vissa uppgifter, bl.a. vem som låtit mångfaldiga skriften, tydligt anges. Bestämmelsen brukar benämnas för stencilregeln.

När det gäller publiceringar i databaser, främst webbpubliceringar, inträder ett automatisk grundlagsskydd enligt YGL för de webbplatser som tillhandahålls av redaktionen för en

periodisk skrift eller ett radioprogram. Även företag som yrkesmässigt tillhandahåller tryckta skrifter eller framställer tekniska upptagningar får ett automatisk skydd liksom nyhetsbyråer som levererar material till periodiska skrifter. Däremot gäller inte skyddet för yttranden på grundlagsskyddade webbplatser för de yttranden som inte godkänts av redaktionen/företaget före publicering, s.k. omodererade yttranden.

Andra än de ovan uppräknade massmedierna kan erhålla ett frivilligt grundlagsskydd om de ansöker om utgivningsbevis för verksamheten. För webbpubliceringar finns däremot ingen ”stencilregel” motsvarande den som gäller för t.ex. fotokopierade skrifter.

Det extra starka skyddet som TF och YGL ger innebär bl.a. att den som lämnar uppgifter för publicering i sådana medier har en anonymitetsrätt. Det allmänna får inte efterforska vem som lämnat uppgifter anonymt och heller inte vidta repressalier mot uppgiftslämnare. Den som tar emot uppgifterna omfattas av tystnadsplikt. Utöver meddelarfriheten består TF och YGL av ytterligare ett antal grundbultar. Det gäller förbudet mot censur och hindrande åtgärder, ensamansvaret, en särskild rättegångsordning, etableringsfrihet och att ansvar för yttranden endast utkrävas om gärningen finns angiven i grundlagarna, främst TF:s brottskatalog.

I såväl TF som YGL finns ett antal s.k. delegationsregler. De innebär att grundlagarna öppnar för att lagstiftaren i vanlig lag bestämma om särskilda villkor även för det som framställs i grundlagsskyddade medier. Det gäller t.ex. undantag för att tillgodose upphovsrätten, förbud mot vissa former av kreditupplysningsverksamhet och reglering av alkoholreklam.

Enligt YGL har lagstiftaren möjlighet att kräva tillstånd för radio- och tv-sändningar som distribueras i etern. Kravet på tillstånd som alltså inte berör trådsändningar har tillkommit eftersom frekvensutrymmet i etern är begränsat och måste fördelas för att sändningarna inte ska störa ut varandra. Därutöver öppnar grundlagen för att det får ställas även andra villkor för sändningar i etern.

Införandet av sådana villkor i tillstånden får inte gå hur långt som helst. Lagstiftaren ska beakta den s.k. begränsningsregeln som finns i regeringsformen och som syftar till att de grundläggande fri- och rättigheterna inte inskränks på sätt som inte är försvarligt i en demokrati.

De villkor som lagstiftaren infört vad gäller etersändningar återfinns i radio och tv-lagen.

Radio- och tv-lagen

Den som ges tillstånd att sända radio och tv ska enligt radio- och tv-lagen se till att verksamheten som helhet präglas av det demokratiska statskicketets grunder.

Programföretagen ska också beakta allas lika värde och den enskilda människans rätt till frihet och värdighet.

För tv-sändningar finns särskilda regler när det gäller sändning av våldskildringar och pornografiska bilder. De ansvariga ska ta särskild hänsyn till de unga. I lagen finns också krav på att programföretagen ska publicera rättelser och beriktigande.

Tillstånd att sända radio och tv får enligt lagen förenas med villkor som innebär att verksamheten ”utövas opartiskt och sakligt”. Det finns också möjlighet att i villkoren skriva in kravet på att sända genmäle och respektera den enskildes privatliv. Den som beviljar tillstånden kan också föreskriva att programföretagen ska ta hänsyn till etermediernas starka genomslagskraft.

Tillstånd för verksamheter som finansieras med medel från den särskilda tv-avgiften – public service – utfärdas av regeringen. Övrig verksamhet beviljas tillstånd av Myndigheten för radio och tv. Den som utfärdar tillstånden har också rätt att med beaktande av de begränsningar som anges i radio- och tv-lagen ställa villkor på verksamheten.

Regleringen kan liknas vid en rysk docka. Grundlagen ger lagstiftaren möjlighet att i lag sätta upp villkor för verksamheten och lagen, radio- och tv-lagen, ger i sin tur möjlighet för den som har rätt att utfärda tillstånd att ställa särskilda villkor för verksamheten.

Tillstånd och villkor för public service

De nuvarande tillstånden för Sveriges Radio, Sveriges Television samt Utbildningsradion som regeringen beslutade om i december 2009 gäller till utgången av 2013.

Tillstånden för public service bolagen omfattar krav på att sändningarna ska vara möjliga att ta emot i hela landet. Det finns också krav på antalet sändningstimmar och andra mer övergripande villkor, t.ex. vad gäller reklam och säkerhetsfrågor. En mer uttömmande redogörelse för de villkor som regeringen ställt upp är inte nödvändig eller möjlig att göra inom ramen för denna utredning.

Vad gäller innehållet i de tre public service företagens sändningar anges i tillstånden att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt.

Programföretagen ska därutöver

- så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter,
- respektera enskildas privatliv om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat,
- erbjuda ett mångsidigt programutbud av hög kvalitet och nyskapande form,
- ta ett särskilt ansvar för svenska språket och dess ställning,
- granska myndigheter, organisationer och företag,
- ta särskild hänsyn till sändningarnas särskilda genomslagskraft,
- sända meddelanden som är av vikt för allmänheten när myndigheterna begär det samt
- när det är befogat ge enskilda rätt till genmäle.

Tillstånd och villkor för andra programföretag än public service

Inför tillståndsperioden som började gälla 1 april 2008 och som löper ut 31 mars 2014 beviljade Myndigheten för radio och tv totalt 54 tillstånd för tv-sändningar. Bland de som erhöll tillstånd finns ett antal dagstidningar och tidskrifter vars utgivning av tryckta skrifter faller in under TF.

I tillstånden för dessa skrifers tv-sändningar är vissa av villkoren desamma som regeringen bestämt ska gälla för public service företagen. Det gäller bland annat allmänna krav på god teknisk kvalitet samt krav på vilka delar av landet som ska nås av sändningarna.

När det gäller krav på innehållet i sändningarna kan 24nt som drivs av Norrköpings Tidningars AB och TV4 som drivs av TV4 AB tjänstgöra som exempel på regler som gäller för i de 54 nu gällande tillstånden.

Sändningsrätten för 24nt ska precis som gäller för public service företagen utövas sakligt. Däremot finns inget krav på opartiskhet.

24nt ska också

- så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter,
- respektera enskildas privatliv om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat,
- ta hänsyn till sändningarnas särskilda genomslagskraft när det gäller val av ämnen samt
- kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det.

Listan över krav på innehållet är som synes betydligt kortare för 24nt än för public service företagen.

För TV4 gäller precis som för public service företagen att verksamheten utövas sakligt. Något krav att verksamheten ska kännetecknas av opartiskhet finns inte.

TV4 ska därutöver

- så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter,
- respektera enskildas privatliv om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat,
- ta hänsyn till sändningarnas särskilda genomslagskraft när det gäller val av ämnen,
- kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det,
- sända nyheter minst fyra gånger per dygn samt sända program i minst 16 regioner samt
- utforma sändningarna så att de är tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar.

Frivillig prövning i dag

Vilka publiceringar prövas?

Allmänhetens Pressombudsman kan pröva publiceringar i periodiska skrifter, dvs. tidningar framställda i tryckpress som utkommer med minst fyra nummer per år eller om de är framställda på annat sätt, t.ex. fotokopierade, och har utgivningsbevis. Någon prövning av skrifter som har skaffat sig grundlagskydd enligt TF genom att ange ursprungsuppgifter enligt stencilregeln görs inte.

Även publiceringar på vissa webbplatser kan prövas av PO/PON. En förutsättning är att webbplatsen drivs av ett företag som är anslutet till Tidningsutgivarna eller Sveriges Tidskrifter. Granskningen omfattar däremot inte omodererade yttranden. Sedan 2011 är det efter beslut av Pressens samarbetsnämnd möjligt även för ”webbtidningar” som ges ut av andra än medlemmar i de nämnda branschföreningarna att ansluta sig till det pressetiska systemet. En förutsättning för anslutning att webbtidning har grundlagsskydd. Antalet sådana anslutningar är få och uppgick i december 2012 till sju.

Vem kan initiera en prövning?

På PO:s webbplats heter det att ”PO tar emot anmälningar från enskilda personer som själva omskrivits i pressen”. Formuleringen kan tolkas som att endast den som är direkt berörd av en publicering har rätt att själv eller genom ombud anmäla en publicering. Så är det också tänkt att tolkas och sådan är också praxis. Det kan ifrågasättas om denna tolkning är korrekt.

Av § 6 i instruktionen för PO framgår att även andra än direkt berörda kan göra anmälningar till PO. Däremot måste den som direkt berörs av en publicering ge sitt tillstånd för att en anmälan från någon annan ska kunna prövas.

Även företag, organisationer och myndigheter kan göra anmälningar till PO. Men prövningarna i dessa fall kan endast tas upp till prövning om de gäller krav på genmäle och begäran om rättelse.

PO liksom PON kan initiera en prövning av publiceringar som strider mot någon av punkterna i publicitetsreglerna. Givetvis kan PO ta ett initiativ och försöka få till stånd en prövning som gäller ett integritetsintrång men en prövning i själva sakfrågan kan endast ske om den berörde lämnar ett skriftligt medgivande. Det finns ett antal kända exempel där PO kontaktat berörda för att få pröva publiceringar som PO ansett brutit mot publicitetsreglerna men där den enskilde sagt nej.

Vad prövas i sak?

Som regel prövas endast publiceringar där en enskild, specifik person, åsamkats en publicitetsskada genom att integritetskänsliga uppgifter lämnats utan att det varit försvarligt. Alternativt kan en skada uppkomma genom att centrala uppgifter utelämnas. Därutöver kan som framgått PO/PON även pröva enskildas och juridiska personers klagomål när det gäller rätten till genmäle eller krav på att en rättelse ska publiceras. Sammanfattningsvis kan man säga att någon måste ha blivit, eller mer korrekt ansett sig, utsatt för en publicitetsskada för att en prövning ska komma till stånd.

Men det innebär inte att PO saknar möjlighet att ta initiativ för att pröva publiceringar där ingen enskild eller juridisk person lidit publicitetsskada. Genom den initiativrätt som finns i § 1 i instruktionen till PO kan PO inleda en prövning även av andra publiceringar. Det skulle då främst gälla någon av de fyra punkter som finns i publicitetsreglerna under rubriken ”korrekta

nyheter”. Där finns krav på att sakuppgifter ska kontrolleras noggrant, att bilder och grafik inte får vara missvisande eller att nyhetsrapporteringen ska vara allsidig. Man skulle kunna säga att avsteg från dessa krav förorsakar en allmän publicitetsskada genom att det inte främst drabbar en enskild utan en stor grupp människor eller samhället i stort.

Initiativrätten används inte på detta sätt i dag. Däremot förekommer det i vissa av PO:s årsberättelser mer allmänna reflektioner hur pressen lever upp till de regler som inte direkt berör enskilda.

Den statligt reglerade tillsynen i dag

Vilka publiceringar prövas?

Som framgått ovan krävs tillstånd för att få sända radio- och tv-program riktade till allmänheten via eter. Det är endast denna tillståndspliktiga verksamhet som kan övervakas och prövas enligt villkoren i sändningstillstånden.

Det innebär att alla yttranden som programföretag med sändningstillstånd publicerar på sina webbplatser faller utanför denna kontroll. Dessa webbplatser omfattas precis som dagspressens webbplatser av YGL och publiceringarna där kan därför endast prövas mot bestämmelserna i grundlagen. I den mån inslag på webbplatsen tidigare har sänts inom den tillståndspliktiga verksamheten kan webbpubliceringen därmed indirekt bli prövad av granskningsnämnden. På samma sätt kan en publicering, ett program, som först läggs ut på webbplatsen prövas om den senare sänds inom den traditionella verksamheten.

Vem kan initiera en granskning?

Det står var och en fritt att göra anmälningar till Granskningsnämnden för radio och tv (GRN). Det stora antalet anmälningar som inte tas upp till prövning indikerar att denna möjlighet används även när det inte är motiverat med en anmälan. Av samtliga anmälningar under 2011 avvisades hela 645 eller var tredje anmälan. När det gäller prövning av frågan om intrång i privatlivet krävs att den direkt berörde ger sitt tillstånd till en prövning. Granskningsnämnden har precis som PO en initiativrätt. Denna initiativrätt har därmed använts i allt mindre utsträckning under senare år. Enligt granskningsnämndens statistik minskade antalet initiativ från 52 år 2007 till 15 år 2011.

Vad prövas i sak?

Vad som kan prövas framgår av radio- och tv-lagen (2010:696) och av villkoren i de sändningstillstånd som Myndigheten för radio och tv respektive regeringen utfärdar.

Det är en omfattande reglering som innehåller både övergripande och mer detaljerade krav på innehållet. På lagnivå finns den s.k. demokratibestämmelsen som innebär att programverksamheten som helhet ska präglas av det ”demokratiska statskicketets grundidéer och principen om alla människors lika värde”. I lagen finns också krav på att tv-program som innehåller ”ingående våldskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska

bilder” ska föregås av varningsmeddelande. Den som har tillstånd att sända tv ska också se till att minst hälften av programmen har europeiskt ursprung. Här finns också regler om annonsering som bl.a. innebär att för verksamheter där kravet på opartiskhet gäller får man inte sända inslag på uppdrag av någon annan om syftet är att vinna stöd för t.ex. en politisk åsikt.

Innan vi närmare går in på granskningsnämndens verksamhet och praxis kan det vara lämpligt att sammanfatta vilka verksamheter som står under vilken tillsyn.

Vem övervakar vad?

Det är inte bara Myndigheten för radio och tv samt den beslutande granskningsnämnden som sorterar under myndigheten som utövar tillsyn över massmedierna innehåll. Även Justitiekanslern (JK) och Konsumentombudsmannen (KO) har sådana uppgifter. JK är därtill exklusiv åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål men denna och andra uppgifter som berör den grundlagskyddade yttrandefriheten, t.ex. övervakningen av förbudet mot efterforskning, lämnas därhän i denna sammanställning. För att ge en helhetbild har däremot PO:s tillsynsområde tagits med.

Justitiekanslern

– ska i efterhand övervaka om program som sänts i tv eller i beställ-tv innehåller våldsskildringar eller pornografiska bilder som strider mot lagen.

Konsumentombudsmannen

– ska övervaka att reklamreglerna följs.

Reklamombudsmannen

– ska ta emot anmälningar mot reklam och
– ge vägledning om vad som utgör en god marknadsföringsetik.

Granskningsnämnden för radio och tv (GRN)

– ska pröva innehållet i radio- och tv-program som sänds med tillstånd.

PO/PON

– prövar publiceringar i periodiska skrifter,
– webbplatser som tillhör medlemmar i Sveriges Tidskrifter och Tidningsutgivarna samt
– grundlagskyddade webbtidningar som anslutit sig till det pressetiska systemet.

Sammanställningen kan också skäras på andra sätt för att visa vilken verksamhet inom respektive bransch som står under vilket tillsynorgan. Inom parentes anges vem som utövar tillsyn. I de fall JK anges avses tillsyn vad gäller våldsskildringar och pornografi. Det ska för fullständighetens skull sägas att för samtliga verksamheter har JK möjlighet att väcka åtal vid tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Public service företagen

- sändningar av radio- och tv-program som sänds i etern samt beställ-tv (GRN och JK)
- webbplatser inklusive webb-tv (ingen tillsyn)

Kommersiell radio och tv

- sändningar av radio och tv-program som sänds i etern samt beställ-tv (GRN och JK)
- webbplatser inklusive webb-tv (ingen tillsyn)

Periodiska skrifter

- tryckta skrifter (PO/PON)
- webbplatser inklusive webb-tv (PO/PON)

Webbtidningar med utgivningsbevis

- som anslutit sig till självanseringen (PO/PON)

Särskilt om Granskningsnämnden för radio och tv

Övergripande uppdrag

Granskningsnämndens verksamhet regleras i två förordningar. Av instruktionen för granskningsnämnden (2007:1183) framgår att nämnden ska kontrollera att den som har tillstånd att sända radio och tv uppfyller de krav som anges radio- och tv-lagen samt i sändningstillståndet. Nämnden ska också övervaka att kraven på tillgänglighet följs och utifrån public servicebolagens årliga redovisning bedöma om företagen uppfyllt sina skyldigheter totalt sett.

Organisation och ställning

Granskningsnämnden är ett särskilt beslutsorgan inom Myndigheten för radio och tv. Nämnden består av sju ordinarie ledamöter och fyra ersättare. En av de ordinarie ledamöterna är ordförande medan två av ersättarna är vice och övriga två andre vice ordförande. Ordförandena ska vara eller ha varit ordinarie domare. Nämnden är beslutsför när en ordförande och minst tre ledamöter är närvarande.

Det är regeringen som utser ledamöter och ersättare för tre år i taget. I sin nuvarande sammansättning som gäller t.o.m. juni 2015 är eller har fem av nämndens sju ordinarie ledamöter varit verksamma inom publicistisk verksamhet. Det finns alltså en tydlig majoritet i granskningsnämnden för ledamöter från den publicistiska världen.

Verksamheten under 2011

Under 2011 avgjorde nämnden 1 944 ärenden. Av dessa fattades beslut vid sammanträde i nämnden i 244 fall. Övriga 1 700 avgjordes av någon av nämndens ordförande efter föredragning av en tjänsteman. Av samtliga ärenden gäller 80 procent public service företagen.

Var tredje anmälan (645) prövades överhuvudtaget inte i sak utan avvisades bl.a. på formella grunder. Av samtliga 1 944 anmälningar fälldes 88 medan 12 slutade med att nämnden uttalade kritik mot inslaget.

Vad prövas i sak?

Ett sätt att beskriva vad som prövas i sak av granskningsnämnden är att ange vilka grunder nämnden åberopat vid fällningar. Nedan anges antalet fällningar i genomsnitt per år för åren 2007 – 2011. Siffrorna är avrundade till heltal.

För att ge en uppfattning om hur antalet ärenden fördelar sig på respektive kategori anges inom parentes antalet registrerade ärenden som avser program som sändes under 2011.

	Snitt f. 5 år	2011
Otillbörligt gynnande	22	(47)
Reklambestämmelserna	11	(15)
Saklighet	11	(71)
Sändningsbeteckning	9	(-)
Opartiskhet	8	(180)
Privatlivet	6	(9)
Sponsringsbestämmelserna	6	(15)
Mediets genomslagskraft	5	(86)
Beriktigande/genmäle	1	(1)
Utebliven varning för våld	1	(-)
Pliksändning	1	(-)
Textning av program	1	(-)
Eget lokalt programmaterial	1	(-)
Närradioföreningens programutbud	1	(-)
Opartiskhet/Privatlivet	-	(1)
Opartiskhet/saklighet	-	(474)
Mediets genomslagskraft/våld	-	(18)
Opartiskhet/saklighet/privatlivet	-	(12)
Produktplacering	-	(5)
Reklam/sponsring/Otillbörligt gyn	-	(9)
Saklighet/beriktigande	-	(3)
Saklighet/privatlivet	-	(72)
Tillgänglighet	-	(-)

I genomsnitt cirka 84 fällningsgrunder per år. Eftersom ett beslut i granskningsnämnden kan gälla flera fällningsgrunder är antalet beslut färre än antalet fällningsgrunder.

Granskningsnämndens praxis

På uppdrag av utredningen har Granskningsnämnden för radio och tv tagit fram statistik över antalet ärenden för åren 2007 – 2011 där frågan om det skett ett intrång i någons personliga integritet prövats. Det kan gälla en prövning som avser att uppgifter publicerats som är av personlig natur och kan vara integritetskänsliga men även att en publicering är osaklig, dvs. att felaktiga uppgifter lämnas eller att centrala uppgifter utelämnas som fått till följd att det skett ett intrång i någons privatliv.

I sammanställningen nedan framgår det genomsnittliga antalet fall per år inom respektive ärendekategori enligt granskningsnämnden kategorisering för åren 2007 – 2011. Inom parentes anges antalet ärenden för 2011.

	Snitt 5 år	2011
Privatliv	8	(8)
Privatliv/opartiskhet	1	(1)
Privatliv/saklighet	5	(7)
Privatliv/opartiskhet/saklighet	5	(12)
Ärenden som avskrivits	1	(7)

I genomsnitt 20 ärenden per år gäller privatlivskränkning eller privatlivskränkning i kombination med en eller flera andra bedömningsgrunder. Motsvarande antal ärenden för 2011 uppgick till 35.

Granskningsnämnden har även tagit fram statistik vad gäller beriktigande/saklighet/genmäle. Genomsnittet för åren 2007 – 2011 framgår nedan och inom parentes antalet för 2011.

Beriktigande/genmäle	1	(1)
Beriktigande/saklighet	2	(3)
Opartiskhet/genmäle	-	(-) * endast ett fall under perioden.

Sammanlagt i genomsnitt två ärenden per år och för 2011 uppgick antalet som framgår till fyra.

Redogörelse för Granskningsnämndens beslut

För att belysa hur frågan om privatlivet hänger samman med andra prövningsgrunder har utredningen gjorts en genomgång av 33 beslut från 2011 som granskningsnämnden tillhandahållit.

I sju av de 33 besluten har granskningsnämnden inte kunnat inleda en prövning i sak. Det handlar om avskrivningsbeslut för anmälningar om privatlivskränkningar där den direkt

berörde inte gett sitt tillstånd till en prövning eller där vederbörande dragit tillbaka sin anmälan eller sitt tillstånd.

I 14 fall har programföretagen friats på samtliga punkter där privatlivsfrågan utgjort en del av prövningen. Därutöver finns två friande utslag som gäller saklighet/beriktigande. Totalt 16 friande utslag.

Vad gäller de tio ärenden där granskningsnämnden fällt på en eller flera grunder har tre beslut endast avsett privatlivskränkning.

Några exempel på avgöranden 2011

Sveriges Radio fälls i ett av fallen (Dnr: 11/03364) för bristande respekt för privatlivet. I ett stort antal inslag i bl.a. Ekot och P3 Nyheter påstås att en namngiven företagare i bemanningsbranschen är misstänkt för brott. Enligt granskningsnämnden gav ett av inslagen intrycket att företagaren var brottsmisstänkt av svenska myndigheter. Genom att det i efterföljande inslag angavs att misstankarna mot mannen kom från Lettiska ambassaden anser nämnden att programföretaget inte brutit mot kravet på saklighet. Men de uppgifter som framkom i ”rapporteringen som helhet” var enligt nämnden av ”intrångskaraktär”. Nämnden ansåg inte att det fanns något oavvisligt allmänintresse som motiverade en namnpublicering och att inslagen som helhet därmed kränkt företagarens integritet.

TV4 Nyheterna i Värmland fälls av nämnden (Dnr: 11/00584) för bristande saklighet. Inslaget gällde en studentrestaurang som enligt uppgift skulle sakna ventilation och att temperaturerna i kyl och frys inte kontrollerades regelbundet. Eftersom granskningsnämnden inte fått uppgifter under utredningen som visar att TV4 haft grund för påståendena fäller nämnden inslaget för bristande saklighet. I inslaget identifierades de ansvariga i styrelsen för studentföreningen som drev restaurangen. Även om restaurangen framställdes på ett negativt sätt anser nämnden att det inte publicerats uppgifter om någon av ledamöterna som kunde anses vara av intrångskaraktär. Programmet ansågs därför inte strida mot kravet på respekt för privatlivet.

SVT:s program Agenda anmäldes av en person för bristande saklighet, opartiskhet och bristande respekt för privatlivet (Dnr: 11/001124 och 11/01156). Granskningsnämnden fäller inslaget för bristande saklighet eftersom inslaget inte gav en rättvisande bild av en i programmet namngiven persons åsikter. Enligt nämnden placerades personens åsikter om organiserad internationell kriminalitet i en kontext som innebar att de kopplades samman med anti-semitiska uttryck. Däremot anser nämnden att den felaktiga kopplingen inte strider mot kravet på respekt för privatlivet.

I ett ärende som gällde en publicering i ABC (Dnr: 11/03760) fäller nämnden programmet för opartiskhet, bristande saklighet och brott mot kravet på beriktigande men friar vad gäller frågan om privatlivsintrång. Fallet gällde en tjänsteman i en kommun som påstods att på felaktiga grunder ha fakturerat kommunen 700 000 kronor för en uppfinning. Tjänstemannen

ansåg sig ha blivit framställd som klandervärd eftersom han kunde identifieras genom de uppgifter som lämnades i programmet. Granskningsnämnden finner att påståendet brast i saklighet. Tjänstemannen borde också enligt nämnden ha fått gehör för sin begäran om ett beriktigande. I sitt utslag förklarar nämnden att ”vad gäller övriga uppgifter som lämnades i inslaget får eventuella brister i sakligheten tillskrivas den påtalade partiskheten.” Nämnden gör därmed en direkt koppling mellan kraven på saklighet och opartiskhet. Däremot finner nämnden inte att de uppgifter som lämnats ”var av integritetskaraktär”.

Anmälan och prövningen av ett inslag i Värmlandsnytt (Dnr: 11/01158) visar tydligt hur partiskhet hänger samman med bristande saklighet som i sin tur leder till bristande respekt för privatlivet. Fallet handlar om en pojke på en gymnasieskola som anklagades för att ha misshandlat en flicka. Enligt pojkens pappa som anmälde publiceringen gav inslaget intrycket att en farlig elev fick gå kvar på skolan och därmed tvingades offren att vara hemma. Pojken kunde identifieras och familjen hade enligt anmälan fått lida svårt för detta och pojken hade blivit utsatt för misshandel.

Granskningsnämnden menar att inslaget gett en ensidig bild av vad som skett genom att i stort sett bara återge flickan och hennes föräldrars version. Det innebär att inslaget bröt mot kravet på opartiskhet. Partiskheten leder enligt nämnden till bristande i saklighet. Nämnden menar vidare att ”den negativa bilden av pojken förstärktes även av den ensidiga redogörelsen för konflikten. Intrånget kan enligt nämnden inte anses motiverat av ett oavvisligt allmänt intresse och inslaget strider därför mot bestämmelsen om respekt för privatlivet.”

Ytterligare några fall som berör privatlivet

För att än tydligare åskådliggöra kopplingen mellan bristande saklighet och intrång i privatlivet respektive partiskhet och privatlivet ska ytterligare tre utslag från granskningsnämnden refereras.

Det första fallet gäller en anmälan från 2010 mot TV4 Nyheterna (Dnr: 10/01416). I ett inslag påstods att chefen vid ett sjukhus hade använt ett universitets pengar på ett vidlyftigt sätt. Forskningsmedel skulle ha gått till resor, telefoner, glasfigurer och blommor m.m. Chefen för sjukhuset menar att anklagelserna saknade grund och att han blivit utmålad som fiffflare. Enligt granskningsnämnden har programföretaget inte till nämnden kunnat visa att det haft grund för uppgiften att den utpekade ”hanterat forskningstillgångar mot universitetets regler”. Inslaget stred därför mot kravet på saklighet. ”Mot bakgrund av granskningsnämndens bedömning avseende saklighet anser nämnden att inslaget innebar ett intrång i NN:s personliga integritet som inte kan anses motiverat av ett allmänintresse”.

I det andra fallet prövade granskningsnämnden två inslag i SR P4 Jönköping (Dnr: 12/00265). En lärare tillika kommunalpolitiker som namngavs uppgavs ha köpt sex av en prostituerad. Mannen hade erkänt gärningen och betalat böter. I ett andra inslag fick studenter berätta att läraren flörtat och betett sig opassande på lektionerna. Granskningsnämnden anser att det första inslaget där läraren namngavs visserligen innebar ett intrång i privatlivet men att det var

motiverat att lämna uppgifterna med tanke på mannens position. Men när det gäller det andra inslaget borde mannen fått kommentera uppgifterna om att han skulle uppträtt oprofessionellt mot elever. Nämnden anser därför ”att inslaget strider mot kravet på opartiskhet. Genom den utformning inslaget härmed fick uppkom ett intrång i NN:s privatliv.” Eftersom det inte finns ett ”tillräckligt allmänt intresse som motiverade detta intrång” strider inslaget därför enligt nämnden mot bestämmelsen om respekt för privatlivet.

Det tredje fallet gäller en läkare som genom att förfälska betyg och intyg skaffat sig arbete på flera sjukhus. Ett längre program i Uppdrag granskning som personen anmälde friades men däremot fälldes en uppföljning i Västnytt (Dnr: 229/07-20). I inslaget i Västnytt fick en patient redogöra för hur han behandlats av läkaren. Sammantaget finner GRN att bilden som förmedlades var att patienten fått en bristfällig vård av läkaren. Även om det framgick av inslaget att det var patientens berättelse fråntar det inte programföretaget skyldigheten att kontrollera att patientens berättelse stämmer i synnerhet som uppgifterna får stå oemotsagda och innebär en långtgående kritik mot läkaren. Enligt granskningsnämnden strider därför inslaget mot kravet på saklighet. GRN fortsätter med att förklara att den bild som gavs av läkarens yrkesutövning innebar ”ett intrång i hans personliga integritet”. Mot bakgrund av bedömningen av sakligheten kan nämnden inte finna att intrånget ”var motiverat av ett allmänintresse”. Inslaget strider enligt granskningsnämnden därmed mot bestämmelsen om respekt för privatlivet.

I dessa tre och ytterligare ett antal fall menar nämnden att bristande saklighet respektive partiskhet leder till att publiceringar utgör ett otillbörligt intrång i berördas privatliv.

Granskningsnämndens praxissamling om privatlivskränkningar

Under 2009 sammanställde GRN en praxissamling med rubriken ”respekt för privatlivet”. I sammanställningen refereras ett stort antal fall där nämnden såväl friat som fällt samt även fall där ärendet inte lett till prövning. I praxissamlingen finns ytterligare exempel att ta del av för den som önskar fördjupa sig i GRN:s bedömning vad gäller frågan om identifiering, när en uppgift kan betraktas som en del av privatlivet, medgivande för att få till stånd en prövning m.fl. närliggande frågor.

Kraven på saklighet och opartiskhet

Av granskningsnämndens praxis framgår att nämnden anser att även prövningsgrunderna saklighet och opartiskhet hänger samman. Det kan belysas genom ett fall från 2011.

Dokument utifrån, SVT2, sände 2011 en norsk dokumentär om Srebrenica (Dnr: 11/02634 m.fl.). I påannonserna förklaras att händelserna i Srebrenica skulle berättas med hjälp av nya källor och bilder. Dokumentären ledde till ett stort antal anmälningar. Granskningsnämnden förklarar i sitt beslut att det inte strider mot kraven på opartiskhet och saklighet att ge alternativa tolkningar till händelserna i före detta Jugoslavien. Men eftersom det inte förekom något ifrågasättande av och uppgifterna inte heller problematiserades framstår slutsatserna i

dokumentären för tittarna som odiskutabla. Det ”strider mot kravet på opartiskhet” och ”brister i sakligheten får tillskrivas den påtalade partiskheten” menar granskningsnämnden.

Granskningsnämndens praxis visar hur stark kopplingen är mellan integritetsintrång och kraven på opartiskhet och saklighet. En stark partiskhet leder lätt till att sakligheten åsidosätts vilket i sin tur kan medföra att någons privatliv kränks.

Granskningsnämndens praxissamling om opartiskhet

Kravet på opartiskhet och hur GRN tolkat begreppet belyses i den praxissamling som nämnden gav ut 2007. I *Granskat & klart* finns referat och sammanfattningar av nämndens beslut från 2004 till 2007.

Opartiskhetskravet omfattar alla i ett program som kan uppfattas som företrädare för programföretaget, t.ex. programledare och reportrar. Huvudregeln är att de inte får göra egna värderingar eller ta ställning i kontroversiella frågor i sändning.

Från denna huvudregel gör GRN en rad undantag. I kåserier, krönikor och recensioner får värderande omdömen förekomma under förutsättning att det klart framgår för mottagaren att det handlar om just personliga reflektioner och inlägg. Har programmet därtill en tydlig satirisk karaktär tillåter GRN än mer långtgående och värderande kommentarer.

Vid bedömningen av kravet på opartiskhet ska GRN också väga in kravet att programföretagen har en skyldighet att stimulera debatt i samhällsfrågor. Programföretagen förväntas också granska myndigheter, organisationer och näringslivet. Det innebär enligt GRN:s praxis att enskilda program kan ha en kritisk grundton och infallsvinkel utan att det innebär ett brott mot kravet på opartiskhet.

Den s.k. demokratibestämmelsen i radio- och tv-lagen innebär t.o.m. att programföreträdarna har en skyldighet att agera och partiskt. När diskriminerande och rasistiska uttalanden förekommer åligger det programföreträdaren att bemöta dessa. Det tar sig ibland uttryck i att programledare i påannonsen till ett program eller inslag deklarerar att företaget tar avstånd från de åsikter som kommer att framföras.

Det framgår av praxissamlingen att kommentarer accepteras såväl när det gäller utrikes- som i inrikespolitiska frågor. Som exempel kan nämnas att GRN friade ett uttalanden av Aktuells inrikespolitiska kommentator när han inför regeringsbildningen 2002 förklarade att Miljöpartiet ”agerar på ett sådant sätt som man ska göra om man absolut inte vill ha något inflytande över politiken”. Kommentatorn kallade miljöpartisterna för ”mullar” och ”mullor”.

Det är i dag en självklarhet att radio- och tv-företag och inte minst public service företagen håller sig med såväl in- som utrikespolitiska kommentatorer. Skaran av anställda medarbetare som marknadsförs som kommentatorer har på senare år utökats med ekonomikommentatorer och kulturkrönikörer. Även fast anställda nyhetsreportrar används från och till som kommentatorer. Till de fasta anställda medarbetarna ska också läggas ett antal frilansare som knyts till programmen för att regelbundet kommentera olika samhällsföreteelser.

De frilansande medarbetarna kan jämföras med dagspressens krönikörer som publiceras på bl.a. kultursidor och nyhetssidor. När det gäller de anställda kommentatorerna är det inte alltför långsökt att likna dem vid tidningarnas ledarskribenter.

Däremot uttalar GRN kritik som regel kritik mot inslag där reportrar och programledare i nyhetsinslagen uttryckt egna värderingar eller låtit skina igenom vad de själva tycker. Som exempel kan nämnas ett inslag i A-Ekonomi där reportern avslutar ett inslag om kvinnlig representation i bolagsstyrelserna med kommentaren ”vi måste kvotera in kvinnorna för att inte gå miste om den kompetensen. För frågan är vad männen kan egentligen.” Inslaget fälldes av granskningsnämnden.

Någon mer ingående studie av praxisutvecklingen efter 2008 har utredningen inte gjort när det gäller kravet på opartiskhet. Men det framstår inte som alltför vågat att påstå att GRN:s bedömningar i dag sker i stort sett enligt det som framkommer i GRN slutsatser av sin egen praxis för åren 2004 – 2007.

Fällning för bristande saklighet

Tre program fälldes 2011 sedan granskningsnämnden ansett att inslagen brutit mot kravet på saklighet. Dels det ovan refererade om Srebrenica och dels ett om ompaketerad lax i TV4 Nyheterna (Dnr: 11/021190) och dels en uppgift om börsutvecklingen i Rapport (Dnr: 11/02574). Rapportinslaget fälls för bristande saklighet eftersom felaktiva siffror över börsutvecklingen redovisades. Programmet fälls också för att inte ha infört ett beriktigande. I fallet med den ompaketerade laxen anser granskningsnämnden att det i programmet framställdes som att i stort sett all norsk lax som säljs i Sverige först fraktats till Asien för att packas om. Något stöd för det har TV4 enligt granskningsnämndens bedömning inte redovisat.

Lagstiftarens syn på frivillig reglering

Som beskrivs ovan har de innehållet i de pressetiska reglerna, hur övertramp ska bedömas och beivras till stor del utvecklats genom en dragkamp mellan det allmänna och pressen. Där det allmänna har representerats av enskilda riksdagsledamöter som ihärdigt och med kraft drivit på för att skärpa etikövervakningen. I sina mest intensiva skeden har holmgången skett mellan konstitutionstutskottets ledning och representanter för pressens organisationer.

Denna envig mellan det allmänna och den fria pressen är inget att förfasas eller oroas över. Den har alltid funnits och kommer alltid att finnas. Ibland har staten övertaget och ibland utmanar medierna statsmakten. ”Maktkampen” slutar med att lagar och förordningar ibland skärps och ibland blir mer tillåtande. På samma sätt är det med de pressetiska reglerna.

Vare sig lagar eller de pressetiska reglerna tillkommer i någon jungfrulig födsel utan genom ibland tuffa strider och ibland mer diskussionsartad utväxling av värderingar och åsikter.

När Allmänhetens Pressombudsman inrättade och allmänheten gavs representation i Pressens Opinionsnämnd skedde det efter starka påtryckningar från politiker som reagerade över det

som de uppfattade som systematiska och grova integritetsintrång från medierna. Då tog politiken initiativet och hotade med lagstiftning. Men samtidigt lämnades en öppning för att pressen själv skulle vidta åtgärder. Politikerna såg inte lagstiftning som ett självändamål utan det primära var att få till stånd en ändring.

Även i dag finns riksdagsledamöter, företrädare för olika organisationer samt tongivande jurister och debattörer som menar att det pressetiska systemet må ha sina förtjänster men är otillräckligt. Krav på lagstiftning höjs lätt i stridens hetta efter enskilda mer uppseendeväckande publiceringar eller uppmärksamhet kring företeelser som t.ex. ”näthatet” i februari 2013.

Men när avvägningen mellan integritetsintresset och yttrandefriheten görs i olika parlamentariska utredningar sker det mer eftertänksamt. Även i regeringens propositioner finns som vi sett en mer resonerande ton. Många gånger framhålls det självsanerande systemet som ett föredöme som fungerar väl och gör att en stramare lagstiftning inte framstår som påträngande nödvändig. Flera statliga utredningar öppnar också för att självregleringen bör och kan utökas. Det framhålls som möjligt vad gäller områden som i dag inte är föremål för statlig reglering men också när det gäller att frivillig verksamhet kan ersätta granskningsnämndens tillsyn.

Utan att på något sätt göra anspråk på en fullständig genomgång ges nedan några nedslag som mer eller mindre tydligt speglar lagstiftarens positiva syn på självsaneringen.

Konstitutionsutskottet 1967

De riksdagsmotioner som 1967 krävde en förstärkning av integritetsskyddet avlogs av riksdagen. Konstitutionsutskottet som behandlade motionerna uttalade (betänkande 1967:54) att det är ett starkt samhällsintresse att upprätthålla en god publicistisk sed. Men av hänsyn till betydelsen av en vid tryckfrihet med sina grundprinciper om bl.a. ansvar borde det i första hand ligga på pressen själv att vidta åtgärder för att journalistiken skulle hålla en godtagbar nivå. Ingripanden från samhället borde i det längsta undvikas enligt utskottet. I riksdagsdebatten om betänkandet framhöll flera debattörer att ett avslag på motionerna inte innebar ett frikännande av pressen utan snarare en villkorlig dom. Riksdagsbehandlingen ledde till att Tidningsutgivarna samma år tillsatte en särskild sanktionskommitté.

Riksdagsbehandlingen 1969

De som motionerat om skärpta regler för pressen 1967 återkom två år senare. Då riktade de kritik mot förslaget från pressens sanktionskommitté om att tillsätta en pressombudsman. Motionärerna ansåg att det inte var tillfredställande att pressen själv skulle utse PO och ledamöterna i opinionsnämnden. Istället borde regeringen överväga att inrätta en statlig instans med uppgift att utöva tillsyn över pressen. Även denna gång avstyrkte konstitutionsutskottet motionärernas krav vilket också blev riksdagens beslut. KU:s argumentationslinje var att man borde avvakta med åtgärder för att se effekterna av det självsanerande systemet. Då hade kontakterna mellan utskottet och pressens organisationer som beskrivs ovan resulterat i en skärpning av sanktionskommitténs förslag. Bland

annat genom att allmänheten blev representerad i PON och att pressens ombudsman blev Allmänhetens Pressombudsman (PO).

Ärekränkning

Kommittén för lagstiftning om yttrande- och tryckfrihet som lämnade betänkandet *Ärekränkning* (SOU 1972:88) ägnar det självsanerande systemet stor uppmärksamhet. Betänkandet innehåller en beskrivning av PO och PON samt refererar också ett antal fall som varit uppe till prövning. Utredningen präglas av en frihetslig syn på mediernas roll och verksamhet.

Tystnadspliktskommittén

Kommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1975:102) att tröskeln för när det allmänna ska kunna driva ett förtalsmål åt en enskild borde sänkas. Utredningen ville att utgångspunkten skulle vara att det allmänna ska driva enskildas sak mot medierna men att åklagare skulle kunna underlåta att väcka allmänt åtal i de fall där det saknas ett allmänt intresse. Om förslaget gått igenom hade det inneburit ett stort avsteg från gällande regler som kräver att allmänt åtal endast ska kunna väckas om det finns särskilda skäl och anses påkallat ur allmän synvinkel. Förslaget avvisades bl.a. med hänvisning till det självsanerande systemet.

Privatlivets fred

I sitt slutbetänkande *Privatlivets fred* (SOU 1980:8) kunde Integritetsskyddskommittén inte enas. Av kommitténs åtta ledamöter ansåg fyra att den enskildes privatliv skyddades tillräckligt genom pressens egen självsanering. En ledamot delade de tres uppfattning men ville stärka de enskildas skydd genom att införa möjligheten att få ekonomisk ersättning för en publicitetsskada. Tre ledamöter förordade ett nytt straffstadgande i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen till skydd för privatlivets fred. Oenigheten ledde till att kommittén presenterade tre handlingslinjer för att stärka integriteten: självsaneringslinjen, ersättningslinjen och lagstiftningslinjen. Regeringen valde att inte lägga något förslag baserat på utredningen utan överlämnade frågan till Yttrandefrihetsutredningen för överväganden.

Yttrandefrihetsutredningen

Utredningen betonar starkt betydelsen av pressens självsanering. I sitt betänkande *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70) menar kommittén att samhället istället för lagstiftning borde fortsätta att visa förtroende för självsaneringen.

Integritetsskyddskommittén

Den uppfattningen delar inte Integritetsskyddskommittén. I sitt betänkande *Skyddet för den personliga integriteten* (2008:3) lämnar kommittén inte några förslag inom det grundlagsskyddade området eftersom det inte ingick i kommitténs uppdrag. Kommittén valde trots det att i sin analys av läget för integritetsskyddet konstatera att ”den verksamhet som bedrivs av PO, PON och Granskningsnämnden för radio och TV har en viktig normbildande och avhållande funktion men är av begränsad skadekompenserande betydelse, särskilt som verksamheten på sin höjd kan ge de drabbade en slags moralisk kompensation”.

Enligt kommittén tyder ”mycket på att integritetskränkningarna både i de traditionella massmedierna och på Internet har ökat i omfattning på senare år” medan möjligheterna att få upprättelse inte förbättrats. Kommittén förutsåg att det inom en överblickbar framtid inte skulle komma att göras några lagändringar för att stärka integritetsskyddet på det massmediala området.

Kommittén menar i sitt betänkande att den självsanerande verksamheten skulle kunna ”effektiviseras, men utsikterna härtill förefaller osäkra. På det hela taget måste därför ett minustecken sättas för integritetsskyddets utveckling på området för massmedier och Internet när den totala bilden skall framkallas över integritetsskyddets aktuella tillstånd i landet.”

AV-utredningen

Utredningen som lämnade sitt slutbetänkande *En ny radio- och tv-lag* (SOU 2008:116) hade bl.a. som uppgift att överväga om de tillståndsvillkor som regeringen respektive Myndigheten för radio och utfärdar borde upphöjas till lag. Enligt utredningen borde det inte göras någon skillnad mellan de program som sänds med tillstånd och de trådsändningar som inte kräver tillstånd. Men fortsatte utredningen:

Trots det som nu sagts föreslår vi inte att några av de regler som för närvarande kan föreskrivas som tillståndsvillkor omvandlas till föreskrifter i lag. Det hänger samman med att vi önskar underlätta en utveckling mot självreglering.

Utredningen fortsatte med att redogöra bland annat för det självsanerande systemet för pressen och konstaterade att något motsvarande inte existerar för tv-företagen. Men enligt utredningen finns inget som hindrar att vissa programföretag skapar ett eget ”sådant system eller ansluter sig till det system som gäller för pressen”.

Utredningen menar att både det växande antalet aktörer inom radio och tv och uppluckringen mellan olika former för att sprida programmen utgör goda förutsättningar för ett självsanerande system. Ett sådant system skulle kunna omfatta allt som de berörda företagen publicerar oberoende av sändningsform. Utredningen fortsätter:

Om en effektiv självreglering skulle komma till stånd är det emellertid naturligt att myndigheterna inte fortsätter att granska efterlevnaden av tillståndsregler som motsvarar de områden som självregleringen omfattar. (s. 454)

Utredningen förklarar samtidigt att Sverige inte kan avstå från myndighetskontroll i de fall vi enligt internationella förpliktelser är ålagda att utöva en sådan kontroll.

Enligt utredningen är gränsen mellan ”saklighet” och ”opartiskhet” flytande. Utredningen menar att utlämnandet av väsentliga uppgifter bryter mot saklighetskravet och utgör ”en form av partiskhet”. Begreppen ligger nära varandra och skillnaden handlar främst om vilken effekt en överträdelse får. Kravet på saklighet finns som sagts inskriven i alla tillstånd för att få

sända radio och tv medan kravet på opartiskhet endast omfattar public service företagen. Exempel på sammanvävningen av begreppen har getts ovan i avsnittet om granskningsnämndens praxis.

Eftersom EU:s AV-direktiv, som Sverige är skyldig att införa, inte innehåller något krav på "saklighet" skulle svenska tillsynsmyndigheter kunna avstå från att ställa upp villkor eller återta utfärdade villkor om saklighet. Men endast under förutsättning att programföretagen omfattas av en "effektiv ordning för självreglering som avser saklighet".

Med "effektiv ordning" avsåg utredningen en självreglering med en uppförande kod, att överträdelser från den ska prövas på ett oberoende sätt samt att det ska finnas minst lika kännbara sanktioner vid överträdelser som en tillståndsmyndighet kan dela ut.

Utredningen konstaterar att kravet på att lämna korrekta uppgifter och rätta felaktigheter finns i de pressetiska reglerna. Det skulle därför enligt utredningen "vara en fördel om lagstiftningen" för radio och tv utformas på ett sådant sätt att "att det allmänna lätt skulle kunna avstå från att reglera frågor som omfattas av självregleringen".

När det gäller frågan om den personliga integriteten förklarade utredningen att avvägningen mellan tryck- och yttrandefriheten och skyddet för enskildas integritet och privatlivet är en grannliga uppgift. Utredningen avstod från att lägga förslag om en integritetsskyddslag utan hänvisade till att Yttrandefrihetskommittén fått i uppdrag att utreda frågan.

Tankarna om självsaneringen som AV-utredningen presenterade ansåg utredningen däremot inte kunde tillämpas på public service företagen. Enligt utredningen intar public service en särställning bl.a. genom finansieringen och "den särskilda styrning som sker av riksdagen och regeringen".

Regeringens proposition

Den proposition (prop. 2009/10:115) som följde på AV-utredningen delar slutsatsen att det bör finnas förutsättningar för att "utveckla självregleringen inom radio- och tv-området på samma sätt som framgångsrikt sker inom andra områden". Ett sådant system kan enligt regeringen inte tvingas fram utan det är upp till företagen själva att bestämma om de vill ta något initiativ.

I propositionen konstaterar regeringen att flera remissinstanser påpekar att AV-utredningen inte tillräckligt analyserat konsekvenserna av en övergång till självsanering. Dåvarande Radio- och tv-verket skriver i sitt remissvar att utredningen inte preciserat vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att verket ska avstå från att ställa vissa villkor i sändningstillstånden.

Trots invändningarna från Radio- och tv-verket väljer regeringen att inte stänga dörren för en självreglering. Regeringen konstaterar att:

Det finns förutsättningar att utveckla självregleringen inom radio- och tv-området på samma sätt som framgångsrikt sker inom andra områden. Programföretagen kan ansluta sig till befintliga system eller skapa egna. Ökad självreglering kan medföra att behovet av annan reglering minskar.

I propositionen framhålls att regeringen kommer att följa utvecklingen noga och återkomma om utvecklingen ger anledning till det.

Nya villkor för public service

Public service utredningen *Nya villkor för public service* (SOU 2012:59) uttrycker att utredningen ”ser generellt positivt på att aktörer inom radio och tv, däribland programföretagen, vidtar självsanerande åtgärder”. Men utredningen vill trots det inte överlåta formuleringen av krav på och kontrollen av programföretagen till en självreglerande verksamhet.

Enligt utredningen är den nuvarande statliga regleringen inte ändamålsenlig eftersom den inte omfattar webbpubliceringar. Det innebär att granskningsnämnden för radio och tv inte kan pröva alla programföretagens publiceringar. Det får också till följd enligt utredningen att programföretagen får svårt att uppfylla t.ex. kravet på tillgänglighet eftersom de inte får tillgodoräkna sig webbpubliceringarna. Det vore därför önskvärt enligt utredningen att samla villkoren i en lag. Utredningen konstaterar dock att en sådan förändring sannolikt inte är möjlig utan att yttrandefrihetsgrundlagen ändras så att den öppnar för möjligheten att i lag reglera även andra publiceringar än sändningarna i eteren.

Samtidigt som utredningen i grunden uttrycker sympati för en ökad självsanering inom radio- och tv-området anser den inte att en sådan självreglering skulle tillgodose behovet av reglering av public service företagen. Men på ett område anser utredningen trots allt att en självsanering kan vara motiverad.

När det gäller verksamheten på internet skulle regleringsbehovet genom ett effektivt system för självreglering kunna tillgodoses i vissa delar. (s. 315)

Utredningen menar att vid kommande överväganden för hur verksamheter som i dag inte kan regleras i tillstånden bör ”ställning tas till om det finns möjlighet till ett effektivt system för självreglering inom radio- och tv-området och vilken funktion ett sådant system skulle fylla”.

Yttrandefrihetskommittén

Yttrandefrihetskommittén hade bl.a. i uppdrag utreda behovet av ett förstärkt skydd för den personliga integriteten. Enligt kommitténs direktiv fick en förstärkning av integritetsskyddet inte påtagligt inskränka yttrandefriheten.

I sitt slutbetänkande (SOU 2012: 55) avvisar en majoritet inom kommittén att det införs ett integritetsbrott i massmedier som lyder under tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. En genomgång av webbplatser med frivilligt grundlagskydd samt beslut fattade av PO/PON och granskningsnämnden visar enligt kommittén att det inte föreligger något behov att utöka brottskatalogen med ett integritetsbrott. Kommittén framhåller i sin genomgång av integritetsskyddet betydelsen av pressens självsanerande verksamhet.

Konstitutionsutskottet (KU)

Som avrundning på denna genomgång ska konstateras att konstitutionsutskottet även efter de betänkanden som nämnts ovan, bl.a. 1967:54, vid flera tillfällen behandlat frågan om pressens självsanerande verksamhet. I KU1970:40 beskrivs den självsanerande verksamheten fylligt. I betänkandet hänvisar utskottet bl.a. till ett tidigare uttalande om att ”det inte kunde förnekas att missförhållanden förekommer på sina håll i pressen men att det i första hand borde ankomma på pressen själv att vidta åtgärder för att hålla journalistiken på en önskvärd kvalitativ nivå”. Denna slutsats upprepas i 1993/94:KU3 och även i 1997/98:KU16. I det senare betänkandet yrkades utskottet avslag på en motion från två socialdemokratiska ledamöter som bl.a. krävde ett förbud mot publicering av bilder på brottsoffer.

Möjliga slutsatser

Det som framkommer i olika utredningar, regeringens proposition och KU:s betänkanden kan man värdera och förhålla sig till på i varje fall minst två sätt.

Antingen konstatera att regeringen inte tagit något initiativ och heller inte närmare övervägt att släppa delar av villkoren i tillstånden och minska den statliga tillsynen till förmån för en utökad självreglering.

Eller också konstatera att visserligen har regeringen inte tagit något initiativ men närmast i klartext bollat tillbaka frågan om självsanering till programföretagen.

Valet för programföretagen står därmed mellan att antingen vänta på regeringens nästa drag eller tolka regeringens överväganden positivt och ta ett eget initiativ. Regeringens proposition kan ses som en uppmaning eller rent av som en anmodan till de som sänder radio och tv med tillstånd att agera.

Den senare slutsatsen kan tyckas vara resultatet av en alltför optimistisk läsning av utredningarna och regeringens proposition. Men för lagstiftaren har det som framgått inte varit och blir det förhoppningsvis inte heller i framtiden ett självändamål att myndigheterna ska kontrollera alla delar av verksamheten. Det avgörande är vad som publiceras, vad som når läsarna, samt i vilken mån övertramp uppmärksammas och kritiseras. Inte minst en självsanerande verksamhets preventiva effekter kan sett till slutresultatet vara väl så effektiv som en myndighetskontroll. För den enskilde ger ett självsanerande systemet en möjlighet att utan ekonomiskt risktagande eller kostnad överhuvudtaget få sin sak prövad och upprättelse.

För att regeringen ska ändra i regleringsbrevet för Myndigheten för radio och tv och begränsa granskningsnämnden tillsyns krävs att den hyser en sådan tilltro till den självsanerande verksamheten att en myndighetsprövning framstår som onödig.

PO/PON har trots kritik i enskildheter och skepsis från enskilda debattörer en grundmurad ställning bland medierna och samhället i stort. Lagstiftaren hyser överlag en tilltro till att det pressetiska systemet förmår korrigera övergrepp och övertramp som inte kan beivras enligt den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen.

Om en framtida MO/MEN med ett utökat tillämpningsområde förmår att föra den traditionen vidare, reglerna skärps och systemet ges en stabil organisatorisk och bred ekonomisk bas finns inget som säger att regering och riksdag inte skulle vara beredda att begränsa granskningsnämndens tillsyn. Det skulle främst kunna avse privatlivskränkningar och rätten till genmäle och rättelse.

Men vi kan vara ganska förvissade om att det inte kommer att ske så länge MO/MEN befinner sig på ”ritbordet”. Först måste en vidgad självsanering visa vad den går för. Precis som i slutet av 1960-talet kommer lagstiftaren att avvakta och se hur systemet fungerar.

Det var vad som skedde i Norge.

Men innan vi går över kölen efter erfarenhet ska sägas att jag inte har funnit något i lagar och tillstånd som förbjuder eller förhindrar programföretag som sänder med tillstånd att ensidigt ansluta sig till ett frivilligt medieetiskt system. Det är en uppfattning som bekräftas av juristernas vid Sverige Television.

Denna slutsats framstår också som invändningsfri efter vad som framkommer i flera av de utredningar som refererats ovan. Bland annat genom skrivningar som att programföretagen kan skapa ett eget ”system” eller ansluta ”sig till det system som gäller för pressen”.

Det ses heller inte från politiskt håll som olämpligt att företagen skapar eller ansluter sig till en självsanerande verksamhet. Det framgår tydligt i den refererade propositionen. Däremot skulle en anslutning till ett medieetiskt system inte innebära att tillståndsföretagen kan ”hoppa av” den statliga tillsynen. De kan givetvis inte heller negligera en prövning som anmäls till granskningsnämnden med hänvisning till att det skett eller pågår en prövning inom ett frivilligt system.

Det norska exemplet

I Norge prövar motsvarigheten till vår PO/PON, Pressens Faglige Utvalg (PFU), såväl tryckta medier, etermedierna som webbpubliceringar och vissa sociala medier.

Utökningen av den frivilliga självsaneringen till att omfatta även radio och tv infördes 1994 efter beslut av pressens organisationer. De pressetiska reglerna skrevs om för att anpassas till den breddning av verksamheten det innebar när etermedierna anslöt sig. PFU:s tidigare ordförande Sven Egil Omdal berättar i *Den norska modellen* (Simo 2010) att verksamheten fick ökad tyngd och en sådan respekt att även makthavare som ansett sig kränkta började vända sig till PFU istället för till den statliga Klagenemnda.

Representanter för medierna i Norge blev liksom förre sekreteraren i PFU och medieforskaren Gunnar Bodahl-Johansen överraskade när Stortinget våren 1998 beslutade att avveckla Klagenemnda dit allmänheten hittills kunnat vända sig för att få publiceringar i radio och tv prövade. Verksamheten överläts till den självreglerande verksamheten och PFU. Men det innebär inte att den statliga tillsynen av public service avskaffats helt. Kringkastingsrådet vars verksamhet regleras lag har som uppgift att bevaka och värdera huvudlinjerna i public service vilket kan ske genom anmälningar från allmänheten eller efter eget initiativ.

Likheter – frivillig kontra statlig granskning

Kravet på opartiskhet

Opartiskhetskravet på public service brukar framställas som den största skillnaden mellan villkoren för public service och övriga medieföretag. Men det går att hitta likheter och paralleller mellan kraven i sändningstillstånden och de pressetiska reglerna liksom mellan granskningsnämndens och PO/PON:s tolkning av kravet på opartiskhet. Likheten är större än vad som kan synas vid en mer flyktig betraktelse.

Granskningsnämnden kritiserar som regel inte kommentarer och värdeomdömen om det görs tydligt för tittaren respektive lyssnaren att det rör sig om en kommentar. Som visats slår däremot nämnden ned på nyhetsinslag där reportern gör värderingar genom att uttrycka egna åsikter.

Programföretagen inom radio och tv markera kommentarerna med vinjetter som t.ex. ”kommentar” och att programledaren presenterar personen som programmets ”inrikespolitiska kommentator” etc. Det förekommer knappt en längre nyhetsinslag utan att programmets utrikes-, inrikes- eller ekonomiska kommentator ger sin syn på politiska frågor.

I det pressetiska regelverket ställs motsvarande krav på att särskilja värderande från refererande yttranden. I punkt ett under rubriken ”Ge korrekta nyheter” heter det att massmedierna ska ge ”läsaren/mottagaren möjlighet att skilja på faktaredovisning och kommentarer”. Precis som när det gäller granskningsnämndens bedömningar av kommentarer har även PO/PON en mer tillåtande praxis för vad som kan sägas i ledare, insändare och krönikor.

Tillsammans med kravet i de pressetiska reglerna på en ”korrekt och allsidig nyhetsförmedling” kan det med fog hävdas att även pressetiken ställer krav på opartiskhet. Ytterst innebär det ett krav på att beskriva en händelse eller skeende på ett allsidigt sätt. Saknas centrala uppgifter och det därmed uppstår en publicitetsskada faller PO/PON publiceringen.

Begreppet ”allsidig” i de pressetiska reglerna kan i detta sammanhang ses som synonymt med ”opartisk” i sändningstillstånden. Även i sändningstillstånden för public service förekommer för övrigt begreppet allsidig i samband med kravet att företagen ska ge medborgarna förutsättning att ta ställnings i samhällsfrågor.

Rågången mellan nyheter och ledarkommentarer, krönikor och recensioner är som regel tydlig. Men det förekommer inom dagpressen precis som i etermedierna att en medarbetare presenteras som såväl nyhetsreporter som analytiker eller kommentator i samma utgåva. Trots vinjetter och presentationer kan det uppfattas som förvirrande för läsare och tittare. Det kan sägas gälla i än större utsträckning för radiosändningar eftersom det inte går att grafiskt markera vad som är vad och vem som är vad.

Krav på saklighet

Som visats med exemplen från granskningsnämndens bedömningar är gränsen mellan saklighet och opartiskhet flytande. När ett inslag tenderar att ta parti för en part blir det partiskt och därmed också osakligt.

Detta samband finns även i publicitetsreglerna där kravet på saklighet uttrycks i termer som ”korrekt” och ”allsidig” nyhetsförmedling. I publicitetsreglerna ställs också krav på redaktionerna att ”kontrollera sakuppgifter så noggrant som omständigheterna medger” och en anmodan att vara ”noga med att bilder och grafiska illustrationer är korrekta”. Vad gäller kravet på noggrann kontroll finns närmast ordagrant samma formulering i sändningstillstånden för radio och tv.

Kravet på saklighet, allsidighet och opartiskhet omöjliggör inte för medierna att med utgångspunkt från en hypotes eller med ett bestämt syfte ihärdigt och under en längre eller kortare tid bevaka en samhällsfråga. Sådan journalistik har alltid funnits. Ett äldre exempel är Ludvig Nordströms socialreportage om Lort Sverige från slutet av 1930-talet. Som exempel från i dag kan nämnas kartläggningen av våld mot kvinnor, bevakningen av Sverigedemokraterna, granskningen av vårdföretag som Carema och planerna på en svensk vapenfabrik i Saudiarabien.

En pressetisk bedömning görs aldrig utifrån vilket syfte ett massmedium haft med en publicering. Det är innehållet i en publicering som avgör om den ska klandras eller inte. Visserligen kan syftet och den ”goda saken” förblinda och leda till bristande allsidighet, saklighet eller att berörda inte får komma till tals. Men det är likväl endast innehållet som avgör om klander ska utdelas eller inte.

Rätten till genmäle

Kravet att enskilda som utsätts för kritik i största möjliga utsträckning ska ges möjlighet till samtidigt bemötande finns i såväl tillstånden som publicitetsreglerna. Rätten till genmäle prövas av såväl GRN som PO/PON.

Krav på rättelse

Även kravet på att medierna korrigerar felaktiga uppgifter finns i bägge regelverken. När det gäller själva prövningen tar PO/PON tillskillnad mot GRN inte upp frågan om rättelse i största allmänheten utan endast i de fall det lett till publicitetskada för en enskild eller en juridisk person.

Skyddet för privatlivet

För PO/PON är den viktigaste frågan att värna och bevaka enskildas personliga integritet. Privata uppgifter ska vara privata och integritetskänsliga uppgifter ska inte publiceras om det inte finns ett starkt allmänintresse.

Även i sändningstillstånden och granskningsnämndens tillsyn är värdet av enskildas integritet, om inte den vanligast förekommande, så i varje fall en av nämndens viktigaste uppgifter.

Likheterna mellan regelverken är påtaglig vad gäller synen på den personliga integriteten. I sändningstillstånden heter det att ”den enskildes privatliv ska respekteras” och i publicitetsreglerna lyder motsvarande regel ”överväg noga publicitet som kan kränka privatlivets helgd”. Likheterna är också uppenbara när det gäller bedömningsgrunderna och t.o.m. utformningen av besluten. Visserligen uttrycker sig inte granskningsnämnden i termer som ”publicitetskada” men det är självklart det som åsyftas när nämnden anser att det skett ett intrång i någons privatliv.

Olikheter – frivillig kontra statlig granskning

Den stora skillnaden mellan PO/PON och GRN är att den statliga tillsynen omfattar betydligt fler områden.

Som framgått ovan ska granskningsnämnden även kontrollera och påtala avsteg från bestämmelserna om sponsring, tillgänglighet, sändningsbeteckning, kravet på eget programinnehåll, utebliven varning vid våldinslag med flera. Några motsvarande bedömningsgrunder finns inte i publicitetsreglerna.

Från statligt granskning till frivillig prövning

Först ska sägas att utvecklingen givetvis kan gå i motsatt riktning än vad som anges i rubriken genom att riksdagen och/eller regeringen beslutar att utöka myndighetstillsynen. Tydligast kommer detta till uttryck när det gäller webbpubliceringar hos företag som har tillstånd att sända radio och tv. Det är sannolikt också den fråga som är mest aktuell.

Public service utredningen, *Nya villkor för public service*, menar att även webbpubliceringarna borde regleras i sändningsvillkoren eller i lag. Utredningen för inget mer principiellt resonemang om att utöka myndighetskontrollen och vilka följder det kan få på

programföretagens självständighet och yttrandefriheten i etern totalt. Istället framhåller utredningen en utökad tillsyn som något positivt eftersom det skulle göra det lättare för programföretag att leva upp till kravet på tillgänglighet. Det framstår som utredningen avlossat en sockermantlad kula och hänger sig åt stel formalism. Även om tillsynen inte omfattar webbpubliceringarna kan programföretagen i sin redovisning till regeringen och även i övrigt ”räkna hem” webbpubliceringarna för att klara kravet på tillgänglighet. Politikerna är inte oförmögna att se till det verkliga utfallet.

Under innevarande riksdag har kristdemokraten Roland Utbult lämnat en motion om bl.a. granskningsnämndens tillsyn. I motionen väcker han frågan om en lagstadgad rätt till genmäle. Enligt Roland Utbult är den allmänt formulerade genmälesrätten i Radio och tv-lagen tandlös. Utbult ger heller inte mycket för den pressetiska regeln om att medierna ska vara generösa med genmäle.

När det gäller granskningsnämndens (GRN:s) tillsyn förklarar Roland Utbult att nämnden bara kan ingripa mot det som sänts i radio och tv. Det som publiceras på ”hemsidan är därmed omöjligt att komma tillrätta med ... I mina ögon har därmed GRN bara ett ’halvt’ uppdrag och därför bör en allsidig och relevant utvärdering av GRN:s verksamhet genomföras”.

Införandet av en laglig rätt till genmäle i grundlagsskyddade medier har tillbakavisats av ett antal utredningar och flera regeringar genom åren. En sådan lagstadgad genmälesrätt går inte att förena med bestämmelserna om ensamansvar och utgivarens suveränitet att avgöra vad som ska publiceras.

Roland Utbults motion kommer att behandlas av konstitutionsutskottet. Om den önskade översynen av granskningsnämndens tillsynsområde kommer att genomföras återstår att se. Men genom motionen och public service utredningen ligger frågan nu på såväl regeringens som riksdagens bord.

Ett framtida medieetiskt system

I detta kapitel förs resonemang om utformningen av det framtida medieetiska systemet. Genom att konkret och även till del i detalj redovisa en ideskiss till hur självsaneringen skulle kunna organiseras finns något konkret att förhålla sig till. Det förtjänar att upprepas att de idéer som presenteras är mina egna. Efter så gott som varje avsnitt finns en textruta med frågor, möjliga alternativa lösningar och invändningar. Syftet med detta upplägg är att stimulera till diskussion.

Vad ska prövas?

Definitionen av tillämpningsområdet

Grundförutsättningen för att en prövning i MO/MEN av en publicering ska kunna ske är att den

- a) faller in under tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller
- b) sker i ett socialt medium där ett grundlagskyddat massmedium bedriver verksamhet under sitt varumärke för yttranden av personer som den ansvarige godkänt.

Därutöver krävs i både a) och b) att publiceringen skett i ett massmedium som

- drivs av ett företag som är anslutet till någon av huvudmännen i Medieetikens förvaltningsorgan eller
- drivs av ett företag eller en enskild som är ansluten till det medieetiska självsanerande systemet och erlagt fastställd avgift.

Alternativ med en tredje strecksats (se kommentar i kommande ruta)

”... erlagt fastställd avgift samt

– i de särskilda fall som beslutats av Medieetikens förvaltningsorgan.

Något krav på att verksamheten ska klassificeras som ”journalistisk” för anslutning bör inte ställas. Begreppet ”journalistik” är allt annat än lätt att definiera på ett tydligt sätt. Och även om t.ex. Medieetikens förvaltningsorgan skulle kunna enas kring en definition kommer det att uppstå besvärliga och kinkiga gränsdragningsproblem både vad gäller etablerade medier och övriga. Hur ska man t.ex. se på en verksamhet som till del lever upp till definitionen och till del inte?

Det förtjänar att framhållas att det finns engagerade privatpersoner som på sin fritid driver bloggar som berör samhällsfrågor. Sådan verksamhet kan i mångt och mycket vara lika ”journalistisk” och lika eller t.o.m. mer seriös än vissa periodiska skrifter. Utöver privata fritidsbloggar bedrivs sådan verksamhet även professionellt av enskilda och företag, t.ex. www.newsmill.se och www.dagensjuridik.se.

Det bör enligt min uppfattning vara möjligt att även den som bedriver en mer informationsinriktad verksamhet, t.ex. en företagstidning, ska kunna ansluta sig till systemet och därmed bli föremål för MO/MEN:s granskning. Även i sådana medier kan det förekomma yttranden som utsätter enskilda för publicitetsskada. En förutsättning är givetvis att verksamheten uppfyller de formella kraven för en anslutning.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Ett alternativ till ovanstående modell är att definiera begreppet journalistik och endast låta massmedier som uppfyller kriterierna ansluta sig. Det kan hävdas att det i dagens mediebrus finns anledning för seriösa medierna att på olika sätt markera distans till andra verksamheter, t.ex. webbplatser och publikationer som enbart har ett informerande syfte. Även om det finns svårigheter att definiera ”journalistik” och inte är möjligt att formulera en knivskarp gräns bör det i gråzonen mellan journalistik och information kunna göras en prövning i varje enskilt fall. Det kan med förtroende överlätas till det självsanerande systemets huvudmän att göra denna bedömning.

Webbplatser och kommentarfält

Definitionen av tillämpningsområdet för det medieetiska systemet innebär att även webbplatser ska kunna prövas av MO/MEN. Men bara till de delar som faller in under yttrandefrihetsgrundlagen.

När det gäller yttranden i kommentarsfält ska dessa kunna prövas av MO/MEN om de har godkänts före publiceringen av en utgivare eller någon som han eller hon satt i sitt ställe. Så kallade icke modererade kommentarer faller enligt förslaget utanför det medieetiska systemet och självsaneringen oavsett vem som skrivit dem. Sådana publiceringar får prövas rättsligt enligt bestämmelserna i brottsbalken, personuppgiftslagen, lag om elektroniska anslagstavlor etc.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Det kan ifrågasättas om inte utgivarna har och bör ta ansvar även för icke förhandsmodererade yttranden. Det är trots allt medieföretaget som upplåter och valt att ha ett system som gör det möjligt för användarna att direktpublicera yttranden under medieföretagets domänadress. Det ansvar för sådana publiceringar som följer av lagen om elektroniska anslagstavlor skulle kunna användas som förebild för att utsträcka ansvaret till att omfatta även icke förhandsmodererade yttranden. Utgivaren skulle i så fall kunna ställas till ansvar för yttranden som han eller hon medvetet eller av oaktsamhet låtit ligga kvar i kommentarsfält.

En sådan bestämmelse bör vara relativt enkel att utforma och infogas i ett nytt medieetiskt system.

Sociala medier

Sociala medier som Facebook och Twitter spelar och kommer sannolikt att spela en allt viktigare roll för massmediernas verksamhet. De skapar möjligt att sprida yttranden samt inbjuder till interaktivitet med mottagarna.

Yttranden på sociala medier faller inte in under yttrandefrihetsgrundlagarna. De skyddas istället av den allmänna yttrandefriheten enligt regeringsformen. Det innebär att ansvaret i första hand faller på den som skrivit yttrandet enligt brottsbalkens bestämmelser och i vissa fall även på den som tillhandahåller tjänsten enligt lagen om elektroniska anslagstavlor. Den övergripande kontrollen över vad som ska få publiceras, vad som ska tas bort och vilka som ska få medverka ligger i många fall hos multinationella bolag, t.ex. Facebook. Det innebär att det massmedieföretag eller den enskild som startar en grupp på Facebook inte har full kontroll över de yttranden som publiceras i t.ex. medieföretagets facebookgrupp.

Trots att massmedieföretag som använder sociala medier har frånhänt sig kontrollen av yttranden bör dessa publiceringar i vissa fall kunna prövas av MO/MEN. Men det bör bara kunna komma ifråga om det tydligt framgår att verksamheten drivs av någon som är ansluten till det medieetiska systemet och vars publiceringar därmed kan prövas av MO/MEN. En

sådan tydlighet kan uppnås t.ex. genom en upplysande text och att företagets varumärke, logga, placeras så att det är uppenbart att yttranden publiceras på mediets ”plattform”, t.ex. twitterkonto eller facebookgrupp.

Nästa steg blir att avgränsa vilka yttranden som publicerats under ovanstående förutsättningar som ska kunna prövas av MO/MEN. Är det alla yttranden oavsett vem som skrivit dem? Eller ska prövningen begränsas till de personer som skriver under massmediets varumärke på uppdrag av företaget, t.ex. fast anställda medarbetare eller frilansare som anlitas för en längre period eller enstaka uppdrag? Eller ska en avgränsning göras utifrån vad som yttras?

När det gäller de som skriver på uppdrag av massmedieföretaget är det rimligt att utgivaren tar ett etiskt ansvar för publiceringen även om skribenten kan direktpublicera sina yttranden. I dessa fall får det anses att den ansvarige går i god för och litar på den som han eller hon gett förtroendet att direktpublicera. Sådana yttranden ska betraktas som om den ansvarige godkännt dem även om de inte varit föremål för en förhandgranskning enligt de rutiner som gäller för mediets grundlagsskyddade publiceringar. Det bör heller inte spela någon roll vad som yttrats utan även sådant som skulle kunna uppfattas som ”privat” ska kunna prövas av MO/MEN. Dessa yttranden faller som sagt utanför det detaljerade grundlagsskyddet enligt yttrandefrihetsgrundlagarna men bör alltså kunna prövas av MO/MEN. Prövningen ska då ske med utgivaren, den ansvarige, som svarande. Skribenten och eventuella uppgiftslämnare ska alltså inte kunna ställas till svars.

För yttranden som publiceras under massmediets varumärke av andra än de som har fått ett tydligt uppdrag av den ansvarig blir det mer komplicerat. En möjlighet att pröva även sådana yttranden i MO/MEN skulle innebära att den ansvarige kan komma att kritiseras för en publicering som han eller hon inte haft någon som helt kontroll över och heller inte själv haft möjlighet att ta bort i efterhand. En sådan ordning får anses oacceptabel eftersom ett ansvarsutkrävande endast bör vara möjligt när den som ansvarar för publiceringen också har haft möjlighet att direkt eller indirekt kontrollera vad som publiceras. Publiceringar utanför den ansvariges kontroll kan också användas för att komma åt eller misskreditera massmediet i fråga t.ex. genom att någon lägger ut kränkande eller hetsande yttranden under företagets varumärke.

Jag har därför stannat vid att sådana yttranden bör jämföras med omodererade yttranden i kommentarfälten på massmediernas webbplatser. De bör alltså inte bli föremål för prövning.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Är det lämpligt att även yttranden av mer eller mindre privat karaktär i vissa fall ska kunna prövas?

En alternativ lösning är att alla yttranden på de platser på sociala medier där anslutna till det medieetiska systemet har verksamhet prövas om de har anknytning till verksamheten.

Vilka yttranden som ska anses tillhöra den kategori som ska bedömas får avgöras av MO/MEN i varje enskilt fall.

Att en utgivare kan bli klandrad för yttranden som han eller hon inte kunnat pröva och heller inte kunnat ta bort är något som trots principiella betänkligheter får och kan accepteras.

Medarbetares egna bloggar etc.

Det kan diskuteras om inte enskilda profiler som är starkt förknippade med ett visst massmedium och som har egna webbplatser, bloggar eller facebook- och twitterkonton borde falla in under det medieetiska systemet. Det skulle då gälla yttranden som har en koppling till personens publicistiska uppdrag och verksamhet. Yttranden av mer privat natur skulle falla utanför. En sådan gränsdragning kan bli komplicerad om t.ex. skribenten blandar personliga åsikter med en icke värderande journalistik. Eller alternativt att skribenten lämnar personliga reflektioner om journalistik eller det egna företaget.

Ju tydligare tillämpningsområdet för det medieetiska systemet görs desto mer förutsebart blir det vad som ska bedömas och vad som faller utanför prövningen. Tydlighet ger också stabilitet och trovärdighet. För att slippa klassificera ett yttrande och därmed tvingas till svåra prövningar av dess innehåll föreslås som framförts ovan att avgränsningen görs utifrån var yttrandet publiceras och inte utifrån dess innehåll.

Det kan tyckas vara ett fyrkantigt och omodernt sätt att avgränsa vad som ska prövas. Men denna fyrkantighet innebär att systemet blir förutsebart tillskillnad mot om innehållet ska vara avgörande. Detta sätt att göra en avgränsning ansluter till den princip som har en lång tradition i Sverige när det gäller yttranden som omfattas av TF eller YGL.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Det framstår som rimligt att yttranden av massmediernas profil- och stjärnreportrar på deras privata bloggar och som har anknytning till deras uppdrag ska kunna prövas.

De utgör redaktionens ansikte utåt och är många gånger lika och i vissa fall mer kända hos allmänheten än utgivaren. Det gäller inte minst tv där utgivarnas namn oftast bara flimrar förbi i eftertexten och i radiosändningar nämns överhuvudtaget så gott som aldrig vem som är utgivare.

Svårigheten att bedöma när ett yttrande ska anses ha tillräcklig koppling eller anknytning till uppdraget ska inte överdrivas. Det får prövas från fall till fall av MO/MEN.

En fråga som inställer sig är vilka medarbetare som ska falla in i systemet. Ska det omfatta bara profilerna och hur definieras ”stjärnreporter”? Vem ska avgöra vilka som ska räknas till kretsen av profiler? Och är det utgivaren som ska svara inför MO/MEN för sådana yttranden eller är det den som driver bloggen?

Frågan bör övervägas ytterligare och erfarenheter inhämtas från Norge där PFU även prövar privata bloggar.

Periodiska skrifter som faller utanför

I dag prövar PO alla skrifter som utkommer med fyra eller fler utgåvor per år. Dessa s.k. periodiska skrifter prövas oavsett om de tillhör en branschorganisation eller inte.

Själva poängen med ett självsanerande system är att medverkan är självvald, frivillig. Det är och ska ses som en styrka och tillgång att vara ansluten till ett medieetiskt system. En

anslutning bygger ytterst på frivillighet och denna frivillighet är en förutsättning för att systemet ska fungera och vara trovärdigt.

Det massmedium som markerat att det inte vill vara en del av systemet men trots det skulle granskas kan negligera propåer från MO/MEN. Genom att t.ex. vägra svara på MO:s frågor eller på annat sätt medverka omöjliggörs en seriös bedömning av en publicering. Om MO/MEN skulle framhärda och avgöra ett ärende trots att medieföretagets inte medverkat vid prövningen och gett sin syn på en publicering skulle det undergräva kvaliteten på MO/MEN:s bedömning och därmed tilltron till systemet.

Erfarenheterna från PO/PON verksamhet är att även medier som inte är anslutna formellt accepterar en prövning. Undantagen från denna regel är få och problemet som formulerats ovan kanske mer är av teoretisk än praktisk natur.

Frågan om att pröva massmedier som valt att inte ansluta sig till självsaneringen har en mer ”moralisk” dimension. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att massmedier som väljer att inte vara med och därmed heller inte bidra till finansieringen ska få del av den trovärdighet som en anslutning innebär. För att uttrycka det högtidigt kan man säga att det handlar om att göra rätt för sig. Att vara solidarisk mot systemet.

Det finns en fara i om massmedier som inte bidrar ekonomiskt ändå skulle komma att bedömas av MO/MEN. Risken ska självfallet inte överdrivas men det skulle kunna leda till att massmedier väljer att formellt stå utanför och därmed inte bidra till finansieringen i vetenskap om de trots det får del av systemets fördelar. Ett bortfall av nödvändiga intäkter från de som frivilligt anslutit sig måste för att säkerställa verksamhetens framtid då kompenseras på annat sätt, t.ex. att huvudmännen för verksamheten ökar sin andel av intäkterna.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Självklart ska de som uttryckligen markerat att de inte önskar delta i ett självsanerande system inte provas. En påtvingad prövning skulle bli verkningslös.

Det är centralt att den medieetiska självsaneringen för att få trovärdighet blir så heltäckande som möjligt. Utredningens förslag om att endast de som tillhör någon av huvudmännen eller anmält sig och erlagt fastställd avgift ska provas innebär att ett antal framför allt mindre publikationer och webbtidningar inte kommer att kunna provas. Det är en följd av utredningens förslag som inte är acceptabel.

Det bör därför i regelverket skapas en möjlighet för MO/MEN att även pröva massmedier som faller in under TF eller YGL och har utsett en utgivare men som vare sig är anslutna individuellt eller via en huvudman. En sådan regel skulle visserligen kunna få till följd att massmedier använder denna öppning för att få del av systemet men slippa bidra till finansieringen. Men det finns ingen anledning att befara att det skulle leda till ”strömavhopp” och därmed att det självsanerande systemet skulle förtvina av ekonomiska skäl. Skulle det ske kan det ekonomiska bortfallet kompenseras på annat sätt.

En bestämmelse som gör det möjligt att pröva massmedier som vill delta men av någon anledning inte önskar ansluta sig formellt eller inte är beredda att bidra till finansieringen bör alltså införas. Den skulle kunna införas som en tredje strecksats under *Definitionen av tillämpningsområdet* enligt följande: ”– i de särskilda fall som beslutats av Medieetikens förvaltningsorgan.” (se separat ruta ovan)

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att kräva en anmälan om deltagande men att ge Medieetikens förvaltningsorgan möjlighet att avgiftsbefria ett massmedium. Sådana beslut blir möjliga genom skrivningen i den tredje att-satsen som nämnts ovan.

Vilka ska kunna ansluta sig till den medieetiska självsaneringen?

Pressen

Anslutningen till PO/PON systemet sker i dag genom att massmedier som är representerade i Pressens samarbetsnämnd, d.v.s. medlemmar i Sveriges Tidskrifter och Tidningsutgivarna, är direktanslutna. Även om organisationsgraden inte är 100 procentig har de två organisationerna en mycket stark ställning inom sina respektive nischer.

Men det finns massmedier som valt att inte vara med i en branschorganisation. Inom dagspressen kan nämnas att Metro med tre editioner i Sverige och omkring 1,5 miljoner läsare inte är medlem i Tidningsutgivarna. Vid årsskiftet 2012 – 2013 lämnade tre mycket stora och betydelsefulla dagstidningar – Dagens Nyheter, Dagens Industri och Sydsvenska Dagbladet – branschsamarbetet inom Tidningsutgivarna.

Ett medieetiskt system får styrka och stabilitet om branschorganisationer med stor anslutning ”kollektivansluter” sina medlemmar till systemet. Det är så verksamheten organiserats vilket gett systemet en korporativ karaktär och därmed styrka gentemot lagstiftarens intentioner att lagstifta. Enligt min uppfattning bör denna grundstruktur gälla även i ett utvidgat medieetiskt

system. Massmedier med representation i Medieetikens förvaltningsorgan ska ingå och kunna prövas av MO/MEN. Det förutsätter i sin tur att det självsanerande systemets huvudmän kräver att sina medlemmar att de ställer sig bakom *Etik för massmedia* och förklarar sig beredda att följa de medieetiska reglerna i övrigt.

Men den korporativa organisationsformen är inte tillräcklig för att ge självsaneringen tillräcklig styrka och trovärdighet. Medieutvecklingen har skapat massmedier som inte tillhör någon branschorganisation eller driver en verksamhet för vilken det överhuvudtaget inte finns någon paraplyorganisation.

Att DN, DI och Sydsvenskan valt att lämna Tidningsutgivarna visar också att det inte längre ses som en självklarhet ens för etablerade medier att tillhöra en branschorganisation. Men det är också värt att notera att samtidigt som de tre Bonniertidningarna lämnade Tidningsutgivarna återinträdde tre tidningar i en annan koncern i organisationen. Det var Skånska Dagbladet, Norra Skåne och Laholms Tidning som återkom som medlemmar efter att ha stått utanför Tidningsutgivarna i ett år.

Att inte vara medlem i en branschorganisation innebär inte att tidningarna inte vill vara en del av det medieetiska systemet. DN, DI liksom Sydsvenskans avsikt med lämna Tidningsutgivarna var inte att överge det pressetiska systemet eller undandra sig en prövning av PO/PON. Styrelseordföranden för tidningarna, Gunilla Herlitz, och tillträdande utgivaren för DN, Peter Wolodarski, har till utredningen meddelat att de har för avsikt att ansluta sig till ett framtida medieetisk system om det ges till individuellt medlemskap. De deklarerar också att de är beredda att bidra till systemets finansiering.

Metro som inte är medlem i Tidningsutgivarna står bakom de pressetiska reglerna och deltar på samma villkor som andra medier vid en prövning av PO/PON. Enligt tidningens chefredaktör Linus Paulsson är Metro berett att formellt ansluta sig till ett nytt medieetiskt system. Men Linus Paulsson poängterar att en anslutning givetvis är avhängigt av hur systemet utformas och anser att frågan om att bidra till finansieringen är för tidigt väckt.

Massmedier som av tradition inte tillhör, väljer att stå utanför branschorganisationerna eller överhuvudtaget inte har någon att ansluta sig till bör enligt min uppfattning individuellt kunna ansluta sig till det medieetiska systemet. För att skapa en nödvändig distans mellan MO/MEN och de som prövas föreslås att individuella anslutningar av massmedieföretag och enskilda ska ske via Medieetikens förvaltningsorgan.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

En alternativ lösning skulle kunna vara att ersätta en ”kollektivanslutning” med en helt individuell anslutning. Det framstår däremot inte i dag som en lämplig åtgärd.

Etermedierna som arbetar under grundlagens skydd utgör en stor grupp. *Myndigheten för radio och tv* anger i sin årsredovisning för 2011 att det vid sidan av SVT finns 21 programföretag som sänder tv. Tillsammans har de tillstånd att sända 50 programtjänster. Av de 50 tillstånden avser 44 nationella sändningar och 6 regionala/lokala sändningar. Antalet innehavare med tillstånd att sända närradio uppgick till 863 i slutet av 2011 medan antalet tillståndshavare för sändning av kommersiell radio, tidigare benämnt lokalradio, uppgick till 103.

I den mån dessa inte tillhör någon branschorganisation eller på annat sätt saknar anknytning till någon av huvudmännen i Medieetikens förvaltningsorgan bör de erbjudas att individuellt ansluta sig till det medieetiska systemet.

Andra branscher

Att enskilda grundlagsskyddade medier som önskar det ska kunna ansluta sig öppnar också möjligheten för företag inom branscher som vanligen inte betraktas som massmedier att ansluta sig. Förutsättningarna och intresset hos andra branschorganisationer att ingå i det självsanerande systemet bör undersökas.

En branschorganisation eller alternativt dess medlemmar som kan vara möjliga och intressanta att få med i ett utvidgat medieetiska systemet är *Film och tv-producenterna*. Organisationen bildades 2009 och företräder 120 företag som producerar allt från spel- till reklamfilmer. Det är filmproducenterna som utser ansvarig utgivare vilket torde underlätta en anslutning till MO/MEN.

Svenska Förläggarföreningen (SvF) som lägger stor vikt vid frågor som berör yttrandefriheten kan också vara en presumtiv medlem i systemet. Visserligen är frågan allt annat än okomplicerad eftersom det inte är SvF eller ens dess medlemmar, förlagen, som normalt utser utgivare. I första hand ansvarar varje författare för sin bok.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Filmindustrin har visserligen en omfattande och bred verksamhet. Filmer faller in under yttrandefrihetsgrundlagen och för varje titel finns en utgivare. Utgivare för filmer har samma ansvar och befogenheter som utgivare för t.ex. en dagstidning eller tv-program. Men trots detta är skillnaderna stora och det finns en risk att om man accepterar anslutning av företag från branscher än de som traditionellt ses som massmedier riskerar systemet att förlora sin karaktär och trovärdighet.

Enskilda bloggare

Det har framförts att enskilda bloggare inte bör få ansluta sig till MO/MEN. De skulle utgöra en främmande fågel bland de etablerade massmedierna. Enligt min uppfattning förtjänar enskilda som betalat 2 000 kronor för att grundlagsskydda sina webbplatser, utsett en ansvarig utgivare, ställt sig bakom de etiska reglerna, erlagt stipulerad avgift och förklarat att de är

beredda att låta MO/MEN pröva deras verksamhet att tas på största allvar. De åtgärder de vidtagit visar att de är seriösa, vill något med sin verksamhet och är beredda ta ansvar.

Det ska också framhållas att det i dag är möjligt för renodlade webbtidningar att ansluta sig till det självsanerande systemet och underställa sig en prövning av PO/PON. Men antalet som tagit steget är få och kunde i december 2012 räknas på ena handens fingrar.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Visserligen kan enskilda som driver en webbtidning ansluta sig till dagens självsanerande verksamhet. Men det råder generellt sett en stor och avgörande skillnad mellan de etablerade medierna och enskilda bloggare.

Det skulle kunna undergräva det självsanerande systemets status och styrka om bloggare som har ett allt annat än seriöst syfte med sin verksamhet kan ansluta sig. Det gäller också webbplatser där det ”publicistiska” intresset består i att hota och misskreditera enskilda.

Visserligen kan man invända att det vore bra om sådana publiceringar kan prövas men anslutning av oseriösa aktörer riskerar att minska systemets seriositet och trovärdighet.

En annan möjlighet är att låta Medieetikens förvaltningsorgan pröva om enskilda ska få ansluta sig till systemet utifrån ändamålet med deras verksamhet. Det skulle visserligen kräva mycket grannliga värderingar och en kontinuerlig granskning av innehållet på t.ex. en webbplats men problemen framstår inte som oöverstigliga.

Aktuellt register

Medieetikens förvaltningsorgan ska hålla ett aktuellt register över samtliga företag, titlar, som direkt eller indirekt är anslutna till det medieetiska systemet. Registret ska vara offentligt och tillgängligt för alla. Det kan ske bl.a. genom en databas med sökfält på MO och MEN:s webbplatser.

Vad ska MO/MEN pröva i sak?

Inledning

Ambitionen och målet bör vara att alla avsteg från samtliga punkter i de etiska reglerna för massmedia ska prövas av MO/MEN. Prövningen skulle därmed göras om en publicitetsskada kan antas ha drabbat en enskild, en juridisk person, en grupp av personer eller rent allmänt.

En start på denna nivå för ett nytt medieetiskt system vore offensivt och framstår som önskvärt men får nog betraktas som orealistiskt.

Det är väsentligt att de förändringar som genomförs kan upprätthållas. Det kräver en stabil organisation och finansiering. Det skulle skada tilliten till den självsanerande verksamheten om man startar för ambitiöst och tvingas dra ned på verksamheten. Därför bör ambitionsnivån från starten för det nya självsanerande systemet sättas lägre än vad som anges ovan. En utökning av tillämpningsområdet för vad som ska prövas får ske succesivt.

Grunden för en prövning bör från starten av det Mediciniska systemet vara att det kan antas ha uppstått en publicitetsskada för en enskild eller en juridisk person. Visserligen kan man hävda att ett sakfel som inte drabbar en specifikt utpekad enskild innebär en publicitetsskada för många enskilda eller om man så vill allmänheten i stort. Det skulle t.ex. kunna vara en felaktig uppgift om börsutvecklingen, ett felaktigt råd i ett konsumentupplysningsprogram eller ett medicinskt rådgivningsprogram. Men en sådan vid tolkning av begreppet föreslås alltså inte nu.

För att en prövning ska kunna ske ska det finnas en tydlig ”målsägande”, en drabbad. Det kan vara en enskild eller en juridisk person som anser att sig ha lidit men eller skada av en publicering.

Självfallet blir grunderna för en prövning olika beroende på om det rör en enskild eller juridisk person t.ex. ett företag. Till det återkommer jag nedan.

Publicitetsskada som drabbar enskilda

I förslaget till etiska regler för massmedier regleras skyddet av enskildas privatliv främst i punkterna 14 och 15. Där heter det att publicering av enskildas angelägenheter ska övervägas noga och integritetskänsliga uppgifter publiceras endast om det finns ett allmänintresse. Motsvarande formuleringar finns även i dagens publicitetsregler.

Utöver sådana mer rent personliga förhållanden kan enskilda drabbas av en publicitetsskada genom att oriktiga eller ofullständiga uppgifter lämnas. Det innebär att när kravet på allsidighet och saklighet åsidosätts kan det orsaka till en publicitetsskada och publiceringen ska därför självfallet kunna prövas av MO/MEN.

Förslaget att ge avlidna personer ett skydd för deras ”privatliv” kan framstå som svårförståelig. Det kan hävdas att en avliden inte lider skada av en publicering. Det går inte heller att fastställa om den avlidne skulle ansett att en publiceringsskada uppstått eller om han eller hon ens skulle ansett att en prövning överhuvudtaget borde ske.

Enligt min uppfattning finns det trots detta skäl att ge avlidna ett skydd för integritetskränkningar eftersom var och en har rätt till ett värdigt eftermäle. För att en prövning ska aktualiseras krävs att de anhöriga önskar en prövning och kan göra gällande att de uppgifter som lämnats innebär att de i sin egenskap av anhöriga drabbats av en publicitetsskada, d.v.s. att de skadats eller lidit men av publiceringen. Motsvarande bestämmelser finns i yttrandefrihetsgrundlagarna vad gäller ”förtal av avlidna”.

Det bör också noteras att det finns exempel på att PON fällt publiceringar som drabbat efterlevande. Tanken på att skydda efterlevande från publicitetsskada och därmed indirekt de avlidnas rätt till ett värdigt eftermäle har i enstaka fall alltså redan tillämpats.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Frågan bör ställas om anhöriga överhuvudtaget kan sägas bli drabbade av en publicitetsskada där uppgifterna gällt en avliden?

Kan parallellen till yttrandefrihetsgrundlagarnas och brottsbalkens regler om förtal av avliden anses ha bäring för det medieetiska systemet?

Publicitetsskada som drabbar juridiska personer

Företag, organisationer och myndigheter har per definition inget privatliv. Men det finns en gråzon där ett en- eller fåmansföretag är så starkt kopplad till en enskild person att en uppgift om företaget kan sägas beröra den enskilde lika starkt. Det är omöjligt att i ett regelverk fastställa en skarp gräns utan frågan om en prövning ska inledas eller inte får avgöras i varje enskilt fall. Men kontentan är att ett yttrande om en juridisk person kan innebära en kränkning av någons privatliv.

Utöver de ovan nämnda gränsfallen kan juridiska personer drabbas av en publicitetsskada om kraven på direkt bemötande, rätten till genmäle eller rättelse i punkterna 9 till 12 i de etiska reglerna åsidosätts. För att bedöma om ett genmäle eller rättelse är motiverad måste MO/MEN ta ställning till om publiceringen som föranlett anmälan brister i allsidighet och saklighet. Det innebär att dessa punkter i de etiska reglerna kan prövas efter en anmälan från juridiska personer.

Publicitetsskada som drabbar allmänt

Det är i inledningsskedet av MO/MEN:s verksamhet inte realistiskt att tänka sig att en prövning av anmälningar för bristande saklighet och allsidighet där ingen specifik enskild eller juridisk person åsamkats en publicitetsskada. En sådan utökning av prövningarna skulle sannolikt kräva en förstärkning av MO/MEN jämfört med dagens bemanning på PO/PON.

Som jämförelse kan nämnas att granskningsnämnden under 2011 hade 71 ärenden som avsåg bristande saklighet och därtill ett antal ärenden där saklighetskravet var kopplat till någon annan prövningsgrund. Till dessa 71 ärenden som gäller kravet på saklighet och som i bästa fall skulle droppa över från GRN ska läggas anmälningar för bristande saklighet mot de medier som i dag prövas av PO/PON. Samt inte minst alla webbpubliceringar som i dag faller utanför granskningsnämndens tillsyn.

Med tanke på omfattningen får en prövning i varje enskilt fall anstå i dagsläget. Därmed inte sagt att prövningar vad gäller saklighet överhuvudtaget inte ska kunna göras. Jag föreslår att det i instruktionen för MO skrivs in att MO ska utnyttja sin initiativrätt och ta upp principiellt viktiga frågeställningar där det inte skett en prövning i enskilda fall.

Sådana initiativ kan och bör utgå från konkreta fall som antingen anmälts eller som MO själv iakttagit. Initiativen och den efterföljande bedömningen i MEN ska inte ses som strikta riktlinjer. Syftet är med andra ord inte att sådana övergripande prövningar ska rendera i

kataloger som slaviskt ska följas och därmed återgå till den mer strikta juridiska syn på pressetiken som kännetecknade PO:s verksamhet under främst 1970-talet.

MEN:s uttalanden ska i dessa fall precis som gäller beslut i enskilda avgöranden utgöra ett stöd för utgivare i den dagliga verksamheten.

En motsvarande prövning efter initiativ av MO bör också kunna ske när det gäller andra punkter i de etiska reglerna då publicitetsskadan slår mer generellt. Det skulle kunna avse t.ex. kravet på allsidighet, särskiljandet av nyheter från kommentarer och värnet av bildens dokumentära värde. Vad som ska bli föremål för granskning och hur den ska ske avgörs lämpligast av MO i samarbete med MEN. Även Medieetikens förvaltningsorgan med sin sammansättning och breda kunskap i publiceringsfrågor bör kunna involveras i detta arbete. Om sådana specialgranskningar inte kan göras av MO p.g.a. arbetssituationen kan arbetet läggas ut på externa uppdragstagare.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Är det rimligt att överhuvudtaget tala om en publicitetsskada när det inte finns någon specifik enskild eller juridisk person som drabbas?

Ett alternativ till en allmän prövning en eller flera gånger per år är att låta MO/MEN pröva enskilda anmälningar som berör bl.a. kravet på saktighet. Det framstår som angeläget att de ”sovande” reglerna i publicitetsreglerna som i stort sett aldrig blir bedömda prövas i sak och utifrån konkreta fall för att få effekt. Införandet av sådana prövningar redan vid starten av det nya medieetiska systemet är inte bara angelägen utan också möjlig.

Det skulle signalera att medierna verkligen menar allvar med att självsaneringen ska vara heltäckande och drivas med kraft.

Vem ska kunna initiera en prövning?

Jag föreslår att det i instruktionen för MO tydligt ska framgå att ”var och en”, alltså alla, har rätt att anmäla en publicering som anses avvika från god publicistisk sed. Denna rätt bör på olika sätt markeras i den utåtriktade verksamheten från MO och anslutna massmedier.

Syftet är främst att stärka systemets trovärdighet. En sådan regel skulle sannolikt leda till att fler fall anmäls och prövas. I de fall anmälningarna inte leder till prövning i det enskilda fallet ska de registreras och dokumenteras så att de kan utgöra underlag till den eller de årliga rapporter och värderingar som MO/MEN förväntas göra vad gäller publiceringar som utgör brott mot publicitetsreglerna utan att enskilda lidit skada.

Syftet är också att tydliggöra att juridiska personer och anhöriga till avlidna kan anmäla publicitetsskador som uppstått till följd av avvikelser från de etiska reglerna.

När det gäller vilka som ska betraktas som anhöriga föreslår bör samma definition användas som den som gäller enligt brottsbalkens regler om förtal, t.ex. make/maka och bröstarvingar.

För företag, myndigheter och organisationer är det firmatecknare och personer vars uppgift det är att företräda organisationen utåt som ska anses företräda företaget eller organisationen inför MO/MEN.

Att var och en kan anmäla ett brott mot de etiska reglerna kommer sannolikt också att generera ett relativt stort antal anmälningar som måste avskrivas eller hänvisas till granskningsnämnden. Mer om detta nedan.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Det framstår inte som angeläget att utöka rätten att anmäla till MO/MEN till att omfatta andra än direkt berörda. En prövning förutsätter ju att den enskilde ger sitt godkännande. Det finns också en risk att okynnesanmälningarna blir så många att de lamslår MO:s arbete.

Frågan om en mer övergripande granskning av de punkter i de etiska reglerna som inte prövas i enskilda fall är visserligen angelägen men bör inte prioriteras. Den bör kunna komma tillstånd utan att MO tar emot och hanterar anmälningar i dessa fall. Det får förutsättas att MO tillsammans med huvudmännen i förvaltningsorganet kan fånga i sådana fall utan att de formellt anmäls.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Det behövs inget ytterligare tydliggörande av att anhöriga till efterlevande och juridiska personer kan göra anmälan. I de fall de utsatts för publicitetsskada enligt någon av reglerna i bestämmelserna tillhör de per definition redan kretsen berörda.

Frågan om preskriptionstid

I normalfallet ska en anmälan vara inkommen till PO inom tre månader från offentliggörandet. Om särskilda skäl föreligger kan prövning ske även av äldre publiceringar.

Jag föreslår att preskriptionstiden förlängs till sex månader. Det motsvarar den kortaste av preskriptionstiderna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Någon möjlighet att få en publicering rättsligt prövad enligt TF och YGL där preskriptionstiden löpt ut finns inte. Särskilda skäl ska däremot kunna åberopas i ett nytt medieetiskt system för att få en publicering prövad. En medieetisk prövning av publiceringar som är äldre än sex månader ska gälla alla publiceringar inom tillämpningsområdet.

Vid bedömningen om särskilda skäl föreligger ska publiceringsformen beaktas.

Hur allvarlig en publicitetsskada blir beror till stor del på vilken spridning yttrandet får. Generellt sett medför en pågående publicering på en webbplats eller i en arkivdatabas en större skada för den enskilde än om publiceringen enbart skett i en periodisk skrift. I sin

tryckta version klingar minnet av publiceringen av med tiden. Och även om publiceringen lämnar en tagg hos den enskilde får publicitetsskadan ändå anses avta med tiden.

Denna tidens tand verkar också när det gäller publiceringar i offentliga databaser genom att nyhetsintresset avtar. Men vid en pågående publiceringen blir skadan större och allvarligare. En artikel på en webbplats kan också få omfattande spridning genom att andra medier och enskilda länkar till den och kanske också evigt liv om den laddas ned och sparas. Det går också med mycket enkla grepp att aktualisera artiklar som börjat falla i glömska t.ex. genom att datera om dem, göra ändringar i texten eller ändra rubriken.

Det kan tilläggas att när det gäller den lagreglerade verksamheten enligt YGL tillämpas andra preskriptionsregler. Preskriptionstiden för yttranden på webbplatser och i databaser löper ut först sex månader efter att yttrandet tagits bort.

Bedömningen om särskilda skäl finns och vilken tyngd publiceringsformen ska tillmätas får göras av MO i varje enskilt fall. Avskriver MO en anmälan om prövning av publiceringar som preskriberats ska den berörde kunna överklaga beslutet till MEN.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Frågan om preskriptionstiderna bör övervägas ytterligare. Det behöver göras så tydligt som möjligt vad som ska räknas som en ny publicering av en tidigare offentliggjord artikel. Ska en ändrad rubrik eller omdatering ses som en ny publicering och en ny preskriptionstid därmed börja löpa?

Ett alternativ till utredningens förslag är att införa samma modell för att ange preskriptionstiden som finns i YGL för publiceringar på webbplatser. En sådan lösning innebär däremot att problemet med att en utgivare enligt YGL blir ansvarig för förträdnarnas samlade publiceringsbeslut sedan årtioende tillbaka även skulle drabba det medieetiska systemet.

Allmänhetens Medieombudsman som grindvakt

Det ankommer på MO att ta ställning till om en anmälan gäller ett brott mot någon av de etiska reglerna samt att övriga förutsättningar för en prövning är uppfyllda. Alternativt att MO ser till att förutsättningarna blir uppfyllda, t.ex. genom att försäkra sig om att den direkt berörde medger att saken prövas.

Självfallet ska MO kunna ta initiativ i enskilda ärenden. Någon motsvarande initiativrätt föreslås inte för MEN eftersom nämnden då ev. skulle komma att få ta ställning till sin egen anmälan.

Det är givetvis vanskligt att försöka förutspå hur många anmälningar till MO som de föreslagna förändringarna kommer att generera. Än vanskligare blir det att uppskatta antalet ärenden som kommer att avgöras av MEN.

Om man bortser osäkerhetsfaktorerna och gör en rak addition med antalet ärenden hos PON och antalet hos granskningsnämnden 2011 som gäller skyddet av privatlivet och genmälesrätten skulle MEN behöva hantera omkring 150 ärenden per år. Antalet ärenden totalt som skulle hamna på MO kan uppskattas till omkring 350.

Av de 1 944 avgjorda ärendena hos granskningsnämnden under 2011 beslutade nämnden genom sin ordförande att avvisa vart tredje, 645, som alltså aldrig togs upp till prövning i sak. Hur många avskrivningsbeslut som skulle komma att behöva fattas av MO är omöjligt att beräkna. Det är givetvis inte osannolikt att ett antal av anmälningar till MO kan komma att ha karaktären av rena okynnesanmälningar. Farhågorna ska inte överdrivas men den vidgade möjligheten att göra en anmälan kan komma att utsätta systemet för en påfrestning. Men det är en belastning som bör gå att hantera och bör accepteras eftersom den utökade anmälningsmöjligheten stärker och ger systemet ökad trovärdighet.

I dag avskriver PO omkring 8 av 10 anmälningar (under 2011 avskrevs 241 av 288 anmälningar). Två av tre ärenden direkt avskrivs av PO medan resterande avskrivningar sker efter viss korrespondens mellan PO och den anmälde och ev. också mellan PO och anmälaren.

För att minimera risken för att fler ärenden till MO ska resultera i att obefogade fall hamnar hos massmedierna föreslås att MO i sin instruktion ges relativt långtgående möjligheter att avskriva ärenden. MO föreslås få motsvarande möjlighet som ordförande eller en vice ordförande i MEN att avskriva ett ärende om det är uppenbart att klander inte kan bli aktuellt. Den möjlighet att avskriva ärenden som MO föreslås få har i dag ordföranden i granskningsnämnden i dag.

Den statistiska beräkningen över antalet ärenden hos MO/MEN som gjorts ovan förutsätter att samtliga fall som berör privatlivet ”droppar” över från granskningsnämnden. I vart fall inledningsvis framstår det inte som sannolikt. Å andra sidan finns det anledning att förvänta sig att prövningen av radio- och tv-företagens webbplatser samt den övriga breddningen av det etiska systemet kommer att ge ett tillskott av ärenden jämfört med dagens. Får MO/MEN därtill stort genomslag och högt förtroende kan det inte uteslutas att antalet anmälningar och därmed i sin förlängning att antalet ärenden som når MEN kommer att öka betydligt.

Osäkerheten om antalet anmälningar och ärenden som kommer att passera MO:s första prövning innebär att Medieetikens förvaltningsorgan måste ha beredskap för att vidta åtgärder. Handläggningstiderna får inte bli orimligt långa eftersom det starkt skulle undergräva tilltron till självsaneringen. Vad som är rimlig tidsåtgång för behandling av ett ärende varierar givetvis beroende på dess komplexitet. Ett enkelt avskrivningsärende klarar PO av inom en vecka medan de fall som kräver en eller flera omgångar brevväxling kan ta flera månader innan PO eller PON kan fatta beslut. Det finns inga uppgifter om de genomsnittliga handläggningstiderna hos PO respektive PON.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att utöka möjligheterna att anmäla brott mot de etiska reglerna. Risken är att främst MO belastas med okynnesanmälningar som innebär att andra arbetsuppgifter får stå tillbaka. Det kan också vara motiverat att varna för risken att utgivarna tvingas lägga tid på anmälningar som framstår som omotiverade.

Statligt reglerad prövning i framtiden

Innan vi går in på vilka förändringar som kan bli aktuella när det gäller det självsanerande systemet några reflektioner kring vad man kan förvänta för ”motdrag” från staten.

Det är självfallet en fråga för riksdagen och regeringen att bestämma över utformningen av tillsynen av programföretag som sänder radio och tv med tillstånd. Hur det kommer att se ut påverkas av en mängd faktorer. Det gäller bl.a. den politiska synen på t.ex. reklam och våldsinslag och hur dessa bör regleras. Men också givetvis på hur det frivilliga medieetiska systemet uppfattas och fungerar.

Låt oss anta att regeringen avlövar granskningsnämnden uppgiften att pröva privatlivskränkningar och frågan om genmäle/beriktigande alternativt att sådana anmälningar enbart skulle lämnas till MO/MEN. Även efter en sådan förändring kommer sannolikt staten att anse sig behöva kontrollera att radio- och tv-företagen lever upp till de övriga villkor i sändningstillstånden.

Även med en utvidgad och stärkt självsanering kommer granskningsnämnden att kontrollera efterlevnaden av reglerna om genomslagskraft, sponsring, varning för våldscener m.fl.

Det kan hävdas att allmänheten sannolikt uppfattas som förvirrande för allmänheten med två granskningsorgan. Men den sker en succesiv arbetsfördelning torde denna ”förvirring” tona ut och bort. Det är också viktigt att såväl granskningsnämnden som MO/MEN hjälper enskilda till rätt ”instans” för att få sin sak prövad.

Behovet av förändringar av regelverken*Inledning*

Det behöver göras förändringar i tre befintliga dokument vid en utvidgning av det självsanerande systemet och införandet av MO/MEN. Det gäller publicitetsreglerna, stadgarna för PON och instruktionen för Allmänhetens Pressombudsman (PO). Till det kommer att samarbetet mellan huvudmännen för det medieetiska systemet måste formaliseras och stadgar utformas.

Nedan kommenteras och presenteras en idé, ett utkast, till förändring.

Men innan vi går in på dessa förändringar behöver det övervägas vilka områden det självsanerande systemet ska omfatta.

Textreklamreglerna

Spelregler för press, radio och tv omfattade till för några år sedan utöver publicitetsreglerna och de yrkesetiska reglerna även regler om textreklam.

Prövningen av textreklamreglerna utfördes av den partssammansatta Textreklamkommittén. Kommittén upplöstes emellertid i juli 2005 när Tidningsutgivarna lämnade samarbetet. Enligt Tidningsutgivarna är det en uppgift för respektive utgivare att med hänsyn till gällande lagar och egna publicistiska värderingar dra upp gränserna för vad som ska publiceras.

Jag har inte övervägt närmare om det finns anledning att återbördas prövningen vad gäller textreklam till det pressetiska systemet. Det är en fråga som framstår som mindre angelägen i nu läget och med lugnt samvete därför kan läggas åt sidan.

Vad gäller ”textreklam” i radio och tv är det något som prövas av granskningsnämnden. Det gäller bl.a. frågan om produktplaceringar.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Publicitetsreglerna, yrkesreglerna och textreklamreglerna är och ska ses som en helhet. De utgör tillsammans en reglering av det som sammanfattningsvis kallas god publicitet. På sikt bör därför inte bara yrkesetiken utan också frågan om textreklam inlemmas i självsaneringen och prövas av MO/MEN.

De yrkesetiska reglerna

Frågan om var de etiska gränserna för anskaffande av uppgifter går är lika gammal som frågan om vad som är etiskt försvarsbart att publicera. När de s.k. notisjägarna diskuterades i slutet av 1800-talet handlade det inte bara om vad de skrev utan också om deras arbetsmetoder. De ansågs svärta ned och undergräva journalistiken och den publicistiska verksamheten. Publicistklubben gjorde vad den kunde för att få ett slut på notisjägeländet.

De yrkesetiska reglerna publiceras ibland tillsammans med publicitetsreglerna under en rubrik, *Spelregler för press, radio och tv*. De yrkesetiska reglerna syftar till att upprätthålla förtroendet för medierna och dess medarbetare. Reglerna är i dag uppdelade i två underrubriker. En del med bestämmelser som gäller journalisternas integritet och en som avser anskaffandet av material. När det gäller integriteten anges bl.a. att en journalist inte ska använda sin ställning eller förhandskunskap för att skaffa sig privata fördelar och tacka nej till gåvor och erbjudanden som kan misstänkliggöra journalistens trovärdighet.

De yrkesetiska reglerna manar till varsamhet vid anskaffning av uppgifter. Det gäller t.ex. att visa hänsyn till ovana intervjupersoner och att visa ”hänsyn vid fotograferingsuppdrag samt vid anskaffning av bilder, särskilt i samband med olyckor och brott”.

Huvudmännen i Pressens samarbetsnämnd står bakom de yrkesetiska reglerna. Men avsteg från dem granskas som regel inte av PO och PON utan av Journalistförbundets yrkesetiska nämnd (YEN).

Det ankommer inte på denna utredning att utvärdera YEN:s verksamhet. Här ska bara konstateras att det sätt som yrkesfrågorna prövas i dag har påtagliga trovärdighetsproblem. Dels eftersom det är en facklig organisation som ska ta tillvara sina medlemmars intresse som också ska pröva deras yrkesetik och dels för att den medlem som anmäls kan undandra sig en prövning genom att negligera frågor från nämnden. Det är också ett legitimitetsproblem totalt sett att det endast är medlemmar i Journalistförbundet som kan prövas och att nämnden inte kan ta egna initiativ till en prövning.

Enligt Journalistförbundets egen utredning har YEN fört en tynande tillvaro de senaste åren. Bland annat har antalet anmälningar har sjunkit från 10–20 till 5–10 per år. Utredningen föreslår att YEN och förbundets arbete med de yrkesetiska frågorna mer ska inriktas på det förebyggande arbetet. Det innebär inte att YEN har lagt ned prövningen av enskilda ärenden. Den yrkesetiska nämnden fällde också i början av 2013 ett antal medlemmar för att de slentrianmässigt använt dold kamera och överraskningsintervjuer.

Från tidigare PO har det framförts att även yrkesetiken borde kunna bli föremål för prövning av PO/PON. Propåerna har motiverats med att uppgifter och bilder som ingått i integritetskränkande publiceringar många gånger också har införskaffats på ett integritetskränkande sätt. Det anses inte vara rätt eller ens möjligt att skilja anskaffandet från publiceringen i sådana fall.

Ett uttryck för sambandet mellan anskaffning och publicering är att publicitetsreglerna och de yrkesetiska reglerna överlappar varandra på flera punkter. Det gäller t.ex. kravet på att ge korrekta nyheter, inte manipulera bilder och visa hänsyn vid anskaffandet av information. Sambandet kommer också till uttryck i många av anmälningarna till PO där anmälaren också åberopar omständigheter kring publiceringen och hur uppgifterna samlats in.

Såväl i tryck- och yttrandefrihetsmål som vid pressetiska prövningar är det endast det som publicerats som formellt prövas. Det publicerade finns där ”svart på vitt” och någon bevisprövning i denna del behöver inte göras.

Vad gäller rätten till genmäle måste det visserligen klarläggas om den som känner sig förfördelad har getts tillfälle att lämna ett genmäle. I de fall det bedöms motiverat att pröva frågan om genmäle får det i normalfallet anses relativt enkelt att avgöra ärendet. Det kan ske genom att höra bägge parter och utifrån t.ex. korrespondens avgöra om den som ansett sig förfördelade getts en rimlig chans att bemöta påståenden. Därtill undersöks också vilka ansträngningar som massmediet gjort för att få tag på en berörd. PO har i ett antal fall uttalat att som regel är det inte tillräckligt med ett eller några få försök att få kontakt per telefon.

En prövning av yrkesetiken i övrigt är däremot mer komplicerad. Ska prövningen uppnå någon form av trovärdighet får det inte vara möjligt för den journalist eller medarbetare som

anmäls att dra sig undan en provning. Någon form av svars- och inställelseplikt måste införas. Det kräver i sin tur regler som säger vad som ska ske om den anmälda vägrar att delta. En provning måste omgärdas av rättssäkerhet för alla inblandade. Står olika uppfattningar mot varandra om vad som skett t.ex. vid en intervju eller fotografering kan det krävas regelrätta förhandlingar med parterna närvarande. Kanske måste också vittnen kallas för att klarlägga vad som sades eller hände i övrigt.

Svårigheterna att fastställa vad som hänt framgår i en rapport till Journalistförbundets kongress 1974. I rapporten beskrivs att några anmälningar inkommit mot enskilda journalister men eftersom uppgift stått mot uppgift har ingen klandrats. Det har enligt rapporten varit ”förenat med utomordentligt stora svårigheter att i ett enskilt fall avgöra huruvida en medlem handlat på ett sätt som inneburit avsteg från kodex”.

Vid provningen av yrkesetiska övertramp måste också klargöras vem eller vilka som bär ansvaret. Är det den enskilde medarbetare som agerat klandervärdt på egen hand eller är det någon chef i organisationen som ålagt medarbetaren att utföra ett uppdrag och agera på ett visst sätt? Ska i så fall bägge hållas ansvariga och i vilken mån faller ansvaret på den ytterst ansvarige för verksamheten, utgivaren?

Även utformningen av själva reglerna rymmer komplexa frågor. Var ska gränserna dras för användningen av olika metoder? Ska det överhuvudtaget vara tillåtet att t.ex. använda dold kamera? Och om det ska vara det under vilka förutsättningar ska det anses acceptabelt? Ska det anses försvarligt att installera en dold kamera som är fjärrstyrd men som inte upptar ljud? Finns det tillfällen när en anskaffning av uppgifter som tillkommit genom en brottslig handling, t.ex. olaga intrång eller olovlig avlyssning, kan försvaras från ett publicistiskt perspektiv och alltså ska frias?

Många redaktioner har utformat regler när det gäller dold inspelning. SVT accepterar användning av dold kamera endast om det sker inom lagens ram och rör ett ”avslöjande av oavvisligt stort allmänintresse”. Därtill krävs enligt företagets policy att andra metoder visat sig otillräckliga.

Vid en provning skulle inte bara frågan om avslöjandet nådde upp till rekvisitet oavvisligt allmänintresse behöva besvaras utan även om möjligheterna att använda mindre integritetskränkande metoder uttömts. Det skulle innebära att en redaktions arbetsmetoder och överväganden måste redovisas och värderas. I sin förlängning finns en, om än liten, risk att anonymitetsskyddet för uppgiftslämnare bryts.

Till svårigheterna att definiera och kartlägga vem som ska hållas ansvarig och utforma ett hållbart regelverk tillkommer att utforma påföljder för de som anses ha brutit mot regelverket. Frågan är också vilka förutsättningar som ska gälla för att verkställa dessa påföljder samt om och i så fall till vem ett utslag i MEN ska kunna överklagas.

Vilka arbetsmetoder som ska anses etiskt försvarbara är i första hand en fråga för respektive utgivare. Det utesluter inte att metoderna fastställs efter dialog med medarbetarna och deras fackliga företrädare. Det är arbetsledningen som i varje enskilt fall har att hjälpa och styra medarbetare de gett ett uppdrag att utföra. Från journalistens synvinkel är det också möjligt enligt gällande kollektivavtal att vägra utföra förödmjukande uppdrag eller att skriva mot sin övertygelse.

Prövningen om enskilda medarbetare agerat utifrån företagets policy och beslut i det enskilda fallet är en fråga för arbetsledningen. Det saknas inte exempel på utgivare som omplacerat medarbetare som missbrukat sin ställning t.ex. genom att skriva artiklar som gagnat deras egna affärer eller som ”extraknäckt” åt samma myndighet som man är satt att bevaka. Åtgärder för överträdelser kan naturligtvis även bli föremål för fackliga förhandlingar och ytterst för en prövning i arbetsdomstolen.

Yrkesetiska övertramp kan i vissa fall bli föremål för en offentlighetsrättslig prövning. Det kan gälla brottsrubriceringar som hemfridsbrott, dataintrång och ofredande. Vid sådana grovre övertramp framstår det som direkt olämpligt att en prövning skulle ske inom ett medieetiskt system med tanke på att sådana gärningar under vissa omständigheter har ett relativt högt straffvärde. Sådana fall bör överlämnas till åklagare.

Gränssnittet mellan yrkesetik och publicering

Frågan om rätten till genmäle och införande av rättelse är exempel på hur starkt yrkesetiken är sammankopplad med publicistiken. En ensidig beskrivning av en händelse kan förorsaka en publicitetsskada och innebära ett avsteg från regeln om saklighet och allsidighet. Sådana avsteg från god publicistik kan i vart fall till del repareras med en rättelse eller införandet av ett genmäle. Uppstår denna publicitetsskada till följd av att en journalist underlåtit att höra bägge sidor i en konflikt eller utelämnar uppgifter som talar till någons fördel begår han eller hon ett övertramp mot de yrkesetiska reglerna. Är publiceringen godkänd av utgivaren har denne både brutit mot god publicistisk sed och yrkesetiken.

Såväl i dag som i ett framtida medieetiska system ska det vara möjligt att pröva rätten att få felaktiga uppgifter korrigerade och rätten till genmäle. Även om MO/MEN inte kommer att pröva och kritiserar en enskild reporter eller utgivare innebär ett klander för underlåtenhet att införa rättelse eller genmäle indirekt en kritik mot bristande yrkesetik. En seriös utgivare läser mellan raderna i sådana beslut och drar slutsatser vad gäller redaktionens eller enskilda medarbetares arbetsmetoder.

Även på andra sätt rymmer ibland PO/PON:s fällningar indirekt klander av hur uppgifterna inhämtats, t.ex. i form av kritik av publiceringen av närgångna bilder av sörjande. Det finns därtill exempel på när PO i beslut uttalat sig i frågor som gäller yrkesetiken t.ex. att minderåriga fotograferats utan att föräldrarna kontaktats.

PON har även uttalat sig när det gäller arbetsmetoderna. Vid ett tiotal tillfällen under mitten av 1900-talet klandrades publiceringar som var ett resultat av tvivelaktiga metoder. Det gäller bl.a. att massmedier brutit mot överenskomna publiceringstider.

Slutsats vad gäller yrkesetiken och MO/MEN

Någon utökning av prövningen av yrkesetiken inom det självsanerande systemet utöver den som sker redan i dag föreslås inte. Det skulle som framgått kräva en omfattande genomgång och noggranna överväganden bl.a. vad gäller regelverket.

Yrkesetiken är central. Försåtliga arbetsmetoder, ett burdust, framfusigt eller till och med påstridigt beteende kan påverka mediernas trovärdighet negativt. Det framstår därför som önskvärt med en diskussion om yrkesetiken i sin helhet eller i vart fall till del ska bedömas av MO/MEN.

Men det centrala nu är att få tillstånd en breddning och en förstärkning av det självsanerande systemet. Frågan om även enskilda medarbetares sätt att införskaffa information och uppträdande mot intervjupersoner etc. ska prövas och hur det ska ske är något som får skjutas på framtiden. Det innebär att MO/MEN därmed inte kan ta upp en oklanderlig publicering till prövning hur oetiska och hur oacceptabla metoder som än använts för att få fram uppgifterna.

I avvaktan på att yrkesetiken eventuellt inkluderas i sin helhet i det självsanerande systemet bör de yrkesetiska reglerna hållas formellt åtskilda från *Etiska reglerna för massmedia*. De bör inte presenteras i ett sammanhang under en samlande rubrik som t.ex. Spelregler för press, radio och tv. En sådan sammankoppling kan lätt missförstås och tolkas som att MO/MEN prövar brott även mot dessa regler.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Ett alternativ till dagens indirekta prövning av yrkesetiken och en prövning av en komplett samling yrkesetiska regler skulle kunna vara att tydliggöra och formalisera den begränsade prövning som trots allt sker i dag.

Kanske skulle någon eller några av de yrkesetiska reglerna kunna skrivas in i *Medieetik för massmedia* redan från start? Vilka som skulle kunna tillföras får undersökas närmare. Men ju starkare kopplingen är till själva publiceringen ju mer motiverat och enklare förefaller det vara att införa dem i etikreglerna och därmed göra det möjligt för MO/MEN att pröva brott mot dem.

Som exempel på sådana tänkbara bestämmelser kan nämnas brott mot överenskommelser om publiceringstid, närgången fotografering, kravet att ange källan när en framställning i huvudsak bygger på andrahandsuppgifter och kanske också kravet att personer som intervjuas som huvudregel ska få veta var och i vilket sammanhang intervjuvaren kommer att användas.

Pressens samarbetsnämnd blir Medieetikens förvaltningsorgan

Inledning

Det övergripande ansvaret för det självsanerande systemet med PO och PON har Pressens samarbetsnämnd. Det är också nämnden som förfogar över publicitetsreglerna. Nämnden består av tre representanter från vardera Tidningsutgivarna (TU), Journalistförbundet (SJF), Sveriges Tidskrifter och Publicistklubben (PK).

Samarbetet som pågått sedan 1916 är inte formaliserat. Det finns inga stadgar utan arbetet med t.ex. publicitetsreglerna och nomineringen av ny PO sköts genom överenskommelser i varje enskilt fall.

Samarbetet bör ges stadga

Även om verksamheten i huvudsak har kunnat ske i en god samarbetsanda och frågor som uppkommit har kunnat lösas är det otillfredsställande att det saknas formella regler. Genom en reglering av samarbetet får verksamheten större trovärdighet. Att samarbetet även i framtiden ska kunna ske i en anda av konsensus förtas inte av en formalisering av verksamheten men skapar bättre förutsättningar att hantera uppkomna meningsmotsättningar. Det ska vara måste vara möjligt att fatta majoritetsbeslut för att inte förlama verksamheten.

Nödvändigheten av en formalisering ökar när antalet huvudmän blir fler och representerar relativt skilda verksamheter som arbetar under olika förutsättningar och regler. Utkast till stadgar för förvaltningsorganet finns i bilaga 4.

Frågan om huvudmän för verksamheten

Dagens huvudmän representerar inte bara företag som bedriver medieverksamhet utan även Journalistförbundet och Publicistklubben har förträdare i nämnden. De tillför delvis andra värdefulla erfarenheter än medieföretagen, t.ex. yrkesperspektivet och mer övergripande kunskaper i publicistiska frågor. Deras medverkan stärker det pressetiska systemet och dess trovärdighet. De har därför en självklar plats i det föreslagna förvaltningsorganet.

Övriga två av dagens huvudmän, Sveriges Tidskrifter och Tidningsutgivarna, får också anses självskrivna som huvudmän i den nya organisationen.

När det gäller dessa fyra finns inarbetade rutiner för hur de utser sina representanter som kan förutsättas gälla även efter en utökning av verksamheten.

Något mer problematiskt är det att definiera de nya huvudmän som bör ingå i förvaltningsorganet.

Den arbetsgrupp inom Pressens samarbetsnämnd som i december 2010 lämnade rapporten, *Ett utvidgat medieetiskt system*, föreslog att en framtida nämnd skulle utökas med tre nya huvudmän. De definierades som tv-förtag, radioföretag samt sociala medier.

Sociala medier består av vitt skilda verksamheter, det är enskilda bloggare och multinationella företag med verksamhet i Sverige. Merparten av dessa arbetar utanför yttrandefrihetsgrundlagarna och det är svårt att se hur denna mångfacetterade verksamhet skulle kunna bli företrädd i förvaltningsorganet på ett representativt sätt. De föreslås därför bli lämnade utanför förvaltningsorganet som grupp.

När det gäller programföretagen inom radio och tv bör dessa beredas plats i förvaltningsorganet. Men det förefaller vara mer logiskt att göra en indelning utifrån programföretagens ägarform än utifrån om det rör sig om radio eller tv. Det får förutsättas att t.ex. SR har mer gemensamt med SVT än med kommersiella tv-stationer och att SVT har fler gemensamma beröringspunkter med SR än med TV4.

Ny huvudman i förvaltningsorganet skulle bli "public service" dvs. Sveriges Radio, Sveriges Television och Utbildningsradion. Hur de tre programföretagen ska utse sina gemensamma representanter i förvaltningsorganet är något de kan förväntas lösa inbördes. De tre programföretagen ägs av en förvaltningsstiftelse som ska verka för programföretagens självständighet gentemot staten. Stiftelsen utser styrelseledamöter i respektive företag och därför kan förvaltningsstyrelsen vara ett möjligt forum för att utse public service företagens representanter till förvaltningsorganet.

Kommersiell radio och tv saknar en branschorganisation motsvarande den som finns för dagspressen och tidskrifterna. Klart dominerande bland de radio- och tv-företag som bedriver kommersiell verksamhet i Sverige är Nyhetsbolaget Sverige (TV4-gruppen). Mitt förslag är att kommersiell radio och tv definieras som ny huvudman i förvaltningsorganet. Till en början bör de representeras av Nyhetsbolaget. Det får förutsättas att Nyhetsbolaget känner och också tar ett ansvar för att samverka med övriga företag som bedriver kommersiella tv- och radiosändningar t.ex. när representanterna till förvaltningsorganet ska utses.

Medieetikens förvaltningsorgan föreslås bli organiserad som en ideell förening. Huvudmännen föreslås få utse två representanter vardera. Det innebär att antalet ledamöter kommer att uppgå till tolv vilket är oförändrat jämfört med Pressens samarbetsnämnd. Med tanke på de uppgifter som föreslås ligga på förvaltningsorganet kan det övervägas om antalet ledamöter bör utökas. En modell skulle kunna vara att de huvudmän som representerar företag som bedriver publicistisk verksamhet får utse tre ledamöter vardera och övriga två ledamöter. Antalet ledamöter skulle därmed bli 16.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Som angetts ovan saknar framför allt kommersiell tv och radio en övergripande organisation och skulle representeras av ett stort företag, Nyhetsbolaget Sverige, i förvaltningsorganet. Det är ingen naturlag att det skulle innebära problem och leda till motsättningar. Men skulle kunna uppfattas som att ett enskilt företag ges oproportionerligt stor representation och inflytande i förvaltningsorganet. Det skulle kunna leda till att andra stora massmedieföretag kommer att kräva att få direktrepresentation.

En alternativ sammansättning av förvaltningsorganet skulle kunna utgöras av Utgivarna, Journalistförbundet och Publicistklubben. Om antalet ledamöter bestäms till tolv skulle Utgivarna utse åtta och Journalistförbundet samt Publicistklubben två vardera. Enligt modellen med en starkare representation för de som bedriver medieverksamhet skulle Utgivarna utse tolv ledamöter och övriga två vardera. Totalt alltså 16 ledamöter.

Det vore en fördel att enbart ha intresseorganisationer som huvudmän. Det blir en mer renodlad organisation och med en hög anslutningsgraden ges systemet stabilitet och trovärdighet.

Publicistklubben och Journalistförbundet är organisationer som funnits länge och kan förväntas bestå. Däremot finns frågetecken för Utgivarnas framtid. Det är en nystartad verksamhet som ännu inte förtjänat sina sporrar och som getts två år för att bevisa sitt existensberättigande. Det vore ett vågspel att bygga upp det organ som ska driva och bära hela det medieetiska systemet med MO/MEN kring en dominerande huvudman som kanske inte existerar om två år.

Om det däremot kommer besked om att Utgivarnas verksamhet permanentas framstår det som självklart att förvaltningsorganet ska bestå av tre huvudmän, Utgivarna, Publicistklubben och Journalistförbundet. Det skulle innebära att den korporativa tanken som gett systemet trovärdighet och utgör en grundtanke förs vidare.

Observationsplats i förvaltningsorganet

Eftersom MO sätter sin prägel på och utgör det medieetiska systemets ansikte utåt framstår valet av MO som det sannolikt viktigaste beslutet när det gäller den självsanerande verksamheten. Valet av MO förbereds av förvaltningsorganet som nominerar en kandidat. Beslut om vem som ska bli MO fattas av de som utser allmänhetens representanter i MEN, i dag Chefs-JO och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund, tillsammans med ordföranden i förvaltningsorganet.

Med tanke på MO centrala betydelse framstår det som nödvändigt att de som företräder allmänheten ges en god insyn även i nomineringsprocessen av MO. Den kanske lämpligaste och mest praktiska lösningen är att de som utser allmänhetens representanter ges en observatörsplats vid det sammanträde när förvaltningsorganet värderar kandidaterna till MO. Därmed får de ett bättre underlag inför valet av MO. En bestämmelse som öppnar för denna ordning föreslås i stadgarna för Medieetikens förvaltningsorgan.

Ändringar i medieetikens regelverk

Etiska regler för massmedia

Det behöver göras relativt omfattande förändringar av de etiska reglerna för att de ska kunna tillämpas på alla former av publiceringar. Några stora sakliga förändringar är inte avsedda med de ändringar som görs. Ett diskussionsunderlag för ändring av regelverket finns i bilaga 1 där de också i kommenteras helt kort. I bilaga 6 återges publicitetsreglerna och i bilaga 7 de yrkesetiska reglerna.

Stadgar för MEN

Ordet ”opinion” utgår ur namnet när PON blir MEN, Mediernas etiska nämnd. Visserligen kan man säga att ett bibehållande av ordet ”opinion” i namnet skulle markera att traditionen förs vidare. Mot det står att det är framstår som något oklart vad som menas med opinion i sammanhanget. Inte ens de som inrättade PON 1916 var nöjda med namnet men antog det i brist på bättre alternativ.

En etisk nämnd ger en mer rättvisande beskrivning av verksamheten. Vad gäller att med namn markera att traditionen med ett självsanerande system förs vidare tillgodoses det genom att den för allmänheten mer kända Allmänhetens Pressombudsman blir Allmänhetens Medieombudsman (MO). Förslag till stadgar för MEN finns i bilaga 2.

Instruktionen för MO

Instruktionen till den blivande Allmänhetens medieombudsman (MO) renodlas. De bestämmelser som gäller vilka kvalifikationer som MO bör ha samt hur tjänsten ska tillsättas hör inte hemma i en instruktion till MO. Sådana regler hör mer hemma i stadgarna för Medieetikens förvaltningsorgan. Utkast till instruktion finns i bilaga 3.

Dubbel prövning

Det har framförts farhågor att införandet av ett vidgat medieetiskt system kan leda till att en anmälan kan komma att prövas i två instanser. Därmed kan det inte uteslutas att de två prövningarna slutar i olika bedömningar. Det skulle kunna uppfattas som förvirrande och kanske också stötande för såväl massmedierna som för den som klagat.

Hur vanligt det kan bli att ett ärende prövas av både MO/MEN och granskningsnämnden beror på en rad faktorer. Innan vi går in på dessa och vad som kan göras för att minimera en dubbelprövning ska bara konstateras att oavsett vad som sker med det medieetiska systemet kommer en myndighetstillsyn att ske.

Det gäller självfallet JK:s roll som åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål men också JK:s tillsyn vad gäller våld och pornografi i tv-sändningar. Detta är frågor som MO/MEN enligt mitt förslag endast ska ta upp till prövning om en publicering åsamkat någon en publicitetsskada. På samma sätt förutsätts att Konsumentombudsmannen, KO, även i fortsättningen kommer att bevaka frågor som berör reklam.

Även Myndigheten för radio och tv och dess beslutsorgan granskningsnämnden kommer att ha uppgifter att sköta i framtiden. Men som framförts ovan är det inte uteslutet att det kan bli ändringar i granskningsnämndens uppdrag. Vilka och hur långtgående de ev. kan bli avgörs till mycket stor del på hur den självsanerande verksamheten utvecklas.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Problemen med en dubbelprövning får inte underskattas. Risken finns att allmänheten och de klagande får bekymmer inte bara att ta reda på till vem de ska vända sig utan också hur två olika beslut ska tolkas, inte minst om instanserna kommer till helt olika slutsatser. Det kan också skapa förvirring hos medie företaget när de ska dra lärdom inför framtida publiceringar.

Av bl.a. denna anledning behöver införandet av ett utökat medieetiskt system koordineras med motsvarande avlösnings av uppgifterna för granskningsnämnden. Det innebär i realiteten att förhandlingar måste föras med regering och riksdag. Det är fel att utgå ifrån att sådana överläggningar överhuvudtaget inte är möjliga. Även om det innebär att införandet av ett nytt medieetiskt system kommer att dröja är det trots allt en bättre lösning. Det får i sammanhanget accepteras att statsmakterna därmed i praktiken ges inflytande över utformningen av regelverket.

Webbpubliceringar

Först ska konstateras att när det gäller unika webbpubliceringar kommer enbart MO/MEN att pröva dessa, givetvis med undantag för JK:s möjlighet att väcka yttrandefrihetsåtal. Som vi sett har webbpubliceringarna ökat dramatiskt och försätter att göra det. Därmed blir de också allt mer betydelsefulla för medborgarnas möjlighet till förströelse och information i samhällsfrågor. För att en statlig tillsyn genom GRN eller annat organ ska kunna införas för webbpubliceringar krävs en grundlagsändring. Något sådant förslag har inte beretts av Yttrandefrihetskommittén och torde därför med största sannolikhet inte att kunna införas förrän tidigast år 2022.

De etiska reglerna och dubbel prövning

I utkastet till stadgar för MEN föreslås att det införs en bestämmelse som ålägger nämnden att överväga om den ska pröva en publicering som är eller har varit föremål för prövning i granskningsnämnden. Nämnden har då att överväga om det är lämpligt eller nödvändigt att det även görs en medieetisk prövning. Precis som sker i dag ska MO/MEN göra motsvarande avvägning om en publicering är eller varit föremål för prövning i ett tryck- eller yttrandefrihetsmål.

Kvaliteten avgör

Till vem den som anser sig ha blivit utsatt för en privatlivskränkning kommer att vända sig avgörs ytterst av vilket förtroende de hyser för de instanser som finns att tillgå. På sikt avgör kvaliteten vem som ”vinner”. Med kvalitet i detta sammanhang avses handläggningstid, om

anmälare känner att de får sin sak seriöst prövad, om besluten är begripliga och välmotiverade samt graden av upprättelse. Därför är det centralt att MO/MEN redan från start kännetecknas av en mycket hög kompetens. Det kräver att ordförandena och ledamöterna har en stark integritet och en bred erfarenhet av samhällslivet och olika massmedierna. Ett sätt för att säkerställa detta är att Medieetikens förvaltningsorgan kollektivt ska utse vilka ledamöter som ska representera medierna i MEN.

Mediernas styrning av anmälningarna

Det är en självklarhet att samtliga medier som är anslutna till det självsanerande systemet ska lämna fyllig information om hur den som känner sig förfördelad ska göra för att få sin sak prövad. För dagspressen och tidskrifterna torde det inte vara något problem eftersom det i princip bara blir MO/MEN som kan komma i fråga.

För etermedierna som även kommer att stå under GRN:s tillsyn är frågan inte lika enkel. Som anslutna till MO/MEN bör företagen naturligtvis informera lyssnarna och tittare om vilka frågor som kan prövas av MO/MEN. Men samtidigt förväntas företagen också informera om möjligheten att göra en anmälan till GRN och i vilka fall det kan ske. Det torde inte vara några problem när det gäller sådant som enbart prövas av en instans, t.ex. webbpubliceringar hos MO/MEN och frågor om reklam, sponsring etc. hos granskningsnämnden. När det gäller frågan om privatlivs kränkningar och rätten till genmäle blir det sannolikt ofrånkomligt att företagen måste förklara att det är möjligt att få saken prövad i två olika instanser. Detta ställer visserligen krav på god pedagogik men det är naturligvis inte omöjligt att utforma den så att den blir begriplig för allmänheten.

MO/MEN och GRN förutsätts hänvisa

För GRN gäller förvaltningslagens krav på en hög servicenivå. Det är myndighetens skyldighet att lotsa personer vidare till rätt myndighet om GRN inte kan handlägga frågan. Det får förutsättas att GRN hänvisar till MO/MEN t.ex. om en anmälan rör en webbpublicering. På samma sätt förutsätts att MO/MEN lever upp till samma servicenivå och lotsar anmälare vidare till GRN om frågan ska handläggas där, t.ex. sponsorfrågor och tillgänglighet.

Gemensam portal

För att upplysa allmänheten om deras rätt att få sin sak prövad och vart de ska vända sig bör det övervägas att införa en ”klagomur” tillgänglig via internet och kanske även i form av en skrift. Där skulle den enskilde få upplysning om sina rättigheter samt på ett interaktivt sätt lotsas vidare till rätt instans. Självfallet ska det finnas ett formulär tillgängligt där anmälaren kan göra sin anmälan och ”posta” den till rätt instans. En sådan portal skulle eventuellt kunna inrättas och drivas gemensamt av MO/MEN och granskningsnämnden eller i vart fall i samförstånd.

Dubbelprövning trots allt

Det som sagts ovan utesluter naturligtvis inte att en och samma publicering kan bli föremål för prövning av såväl MO/MEN som GRN.

För den som publicerat uppgiften innebär det visserligen att man måste kommunicera med bägge instanserna. Men eftersom det rör sig om samma ärende torde grundarbetet inte behöva utföras mer än en gång. Ett utslag i granskningsnämnden liksom i MO/MEN ska naturligtvis tas på största allvar av den som fälls. Utslaget ska också offentliggöras.

Det är ur dessa beslut massmedierna kan dra lärdom inför framtida publiceringar. Men besluten är inte en gång för alla huggna i sten av en högra makt. De utgör bedömningar av ett kollektiv personer i specifika fall i en viss tidsanda. Besluten kan och bör ifrågasättas och behöver nödvändigtvis inte leda till att massmedierna slaviskt anpassar sin framtida verksamhet efter utslaget.

Det är alltid utgivaren som har att tänka själva och utifrån sina värderingar dra slutsatser om och hur utslagen påverkar företagets policy eller hållning inför framtida publiceringar. Det gäller även i dag i förtalsmål och efter utslag av PON. Därför behöver det från massmediernas perspektiv inte innebära någon påtaglig nackdel i de sannolikt mycket få fall där motstridiga beslut kan komma att fattas. Det uppstår heller inget problem vad gäller offentliggörandet om den ena friar och den andra fäller eftersom friande utslag normalt inte offentliggörs. Vid två fällningar återstår givetvis inget annat för massmediet än att offentliggöra bägge besluten.

Även om allmänheten och anmälarnas förmåga att förstå och värdera två motstridiga utslag inte ska underskattas kan det säkerligen hos många uppfattas som frustrerande med två olika beslut. Det är en anledning till varför MO bedömning och MEN:s beslut måste känneteckna av begriplighet och tydlighet. MO och representanter för MEN måste också vara beredda att vid förfrågningar svara på frågor om besluten.

Situationen i dag med två granskningsorgan

Det har framförts att det finns en risk att två granskningsystem vars tillsyn delvis överlappar varandra blir förvirrande för allmänheten. Till exempel att den enskilde inte vet till vilken instans han eller hon ska vända sig. Dess farhågor är enligt min uppfattning överdrivna. Man kan utgå ifrån att den som reagerar på en publicering och är angelägen om att få den anmäld också tar reda på vart han eller hon ska vända sig. I förslaget till stadgar för Medieetikens förvaltningsorgan får förvaltningsorganet i uppgift att utforma rekommendationer när det gäller hur de ansluta ska informera om det medieetiska systemet. Det går som framhållits ovan att med en rejäl portion servicetänkande från alla inblandade att se till att en anmälan hamnar hos rätt instans.

Det förtjänar att framhållas att dagens situation sannolikt är minst lika förvirrande. Visserligen är det relativt väl känt att har man klagomål på radio och tv är det granskningsnämnden man ska vända sig till. På motsvarande sätt är det etablerat att har man klagomål på en tidning går man till Allmänhetens Pressombudsman.

Men förändringen av medielandskapet och ändrade medievanor har upplöst denna skarpa och tydliga gräns.

Den som reagerar på ett tv-inslag som sänds av Expressen på expressen.se ska inte vända sig till granskningsnämnden utan till PO. Däremot ska den som ser tv som sänds av Norrköpings Tidningar på 24nt inte vända sig till PO utan till granskningsnämnden. Sänds tv-inslaget däremot på tidningens webbplats nt.se är det PO som är rätt instans för en prövning.

Den som vill anmäla ett inslag på t.ex. tv4.se eller svt.se har inget att hämta hos vare sig granskningsnämnden eller PO. I det fallet liksom även när det gäller public serviceföretagen ska anmälan göras till JK men denne kan bara pröva frågan om våldskildringar och begäran om att JK ska väcka allmänt åtal för förtal eller annat yttrandefrihetsbrott. Någon prövning av ett självständigt organ om det begåtts ett oförsvarligt intrång i någons privatliv kan överhuvudtaget inte göras när det gäller sådana webbpubliceringar.

Ytterligare ett förhållande bidrar till förvirringen. Public serviceföretagen och TV4 har anslutit sig till publicitetsreglerna men bara till de delar som kan anses tillämpliga på deras verksamhet. Men samtidigt som företagen anslutit sig till reglerna kan brott mot dem inte tas upp till prövning av PO/PON.

Men som framhållits bör denna ”förvirring” i praktiken och i realiteten inte vara ett stort problem för den som vill driva sin sak. Förvirringen är heller inget problem för medierna eller granskningsinstanserna att hantera. Det framstår som denna ”oordning” kan betraktas som ett akademiskt problem.

Organisation och kostnader för MO/MEN

Representationen i MEN

Av de 14 ledamöterna i PON representerar sex allmänheten och åtta huvudmännen i Pressens samarbetsnämnd. Ordföranden och de tre vice ordförandena utses av Pressens samarbetsnämnd efter samråd med Chefs-JO och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund. Visserligen har tjänstgörande ordförande rösträtt och därtill utslagsröst men genom att de väljs av Pressens samarbetsnämnd ska de inte ses som allmänhetens representanter. De utgör en balanserande faktor och har inte minst genom sin processvana en sammanhållande funktion.

För att stärka tilltron till den självsanerande verksamheten föreslås att sammansättningen förändras så att MEN kommer att bestå av nio representanter för allmänheten och åtta utsedda av Medieetikens förvaltningsorgan. Därutöver föreslås att MEN:s ordförande utses av Chefs-JO och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund och att tre vice ordförande av förvaltningsorganet. I dag utses ordföranden och samtliga tre vice av Pressens samarbetsnämnd.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Allmänheten bör inte ges majoritet i MEN utan den nuvarande fördelningen behålls. Ges allmänheten majoritet i MEN förlorar självsaneringen något av sin karaktär som mediernas eget system.

En förändring av sammansättningen skulle sannolikt heller inte i stort påverka utslagen i nämnden. Och självsaneringens trovärdighet uppstår inte främst i att majoritetsförhållandet ändras utan att verksamheten sköts effektivt och med integritet.

Av samma anledning framstår det inte heller som motiverat att låta ordföranden i nämnden utses av de som förträder allmänheten.

Antalet ledamöter i MEN

Förslaget innebär alltså en utökning av antalet ledamöter i MEN jämfört med PON. Det innebär att MEN föreslås få 17 ledamöter samt en ordförande och tre vice ordföranden. Vid sittning i stor sammansättning tjänstgör en av ordförandena varvid alltså totalt 18 närvarande har rösträtt. Övriga ordförande och icke tjänstgörande suppleanter föreslås få närvaro- och yttranderätt.

Utökningen av antalet ledamöter föreslås för att allmänheten ska ges majoritet utan att mediernas möjlighet att få representanter i MEN med olika bakgrund och erfarenhet minskar. Om MEN delas upp på avdelningar ska allmänheten ges majoritet i varje avdelning. ”Styrkeförhållandet” ska säkerställas genom utkvittning i de fall balansen skulle rubbas vid ett sammanträde.

När är MEN beslutsför?

I dag finns fem beslutsnivåer inom PON.

- a) Ordföranden ensam.
- b) Ordföranden, en ledamot från allmänheten och en från pressen.
- c) Ordföranden, två ledamöter från allmänheten och tre från pressen.
- d) Ordföranden och tre ledamöter från allmänheten och fyra från pressen.
- e) Ordföranden, de tre vice, sex ledamöter från allmänheten och åtta från pressen.

Jag föreslår att ordföranden ensam i större utsträckning än i dag ska kunna fatta beslut i enskilda ärenden. När hela nämnden sammanträder föreslås att endast en ordförande har rösträtt mot dagens ordning där samtliga har rösträtt. Därutöver bör anges att nämnden för att vara beslutsför måste bestå av en ordförande samt minst tre representanter från allmänheten och minst två representanter för medierna.

I övrigt kan det med förtroende överlämnas till nämnden att organisera verksamheten.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Att ge ordföranden utökade befogenheter må vara praktiskt motiverat. Men mot det ska ställas att MEN är ett partsammansatt organ och därmed framstår det som principiellt fel att ge ordföranden utökade befogenheter.

Vilka bör utse allmänhetens representanter i MEN?

Allmänhetens representanter i PON samt deras personliga suppleanter utses i dag av Chefs-JO och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund tillsammans.

Jag vill väcka frågan om inte någon representant för ett samhällsområde som inte har anknytning till juridiken bör tillföras. Förslaget ska inte tolkas som en kritik mot det sätt verksamheten skött hittills utan tanken är att ytterligare en representant skulle kunna tillföra nya perspektiv. Därmed skulle sannolikt även personkännedomen om vilka som skulle kunna utgöra allmänhetens representanter i MEN öka.

Denna tredje person skulle kunna sökas inom de etiska råd som finns inom t.ex. vetenskapsakademierna. Riksrevisionen, Svenska Akademin och universitetsvärlden kan vara andra institutioner respektive samhällssektorer varifrån en person kan hämtas för att komplettera dagens sammansättning.

En breddning skulle också tillföra kunskap och erfarenhet i de övriga sammanhang där Chefs-JO och ordföranden i Advokatsamfundet föreslås få uppgifter inom det självsanerande systemet.

Utseendet av mediernas ledamöter

De åtta ledamöter i PON som representerar pressen utses i dag genom att huvudmännen i Pressens samarbetsnämnd utser två ledamöter vardera jämte två suppleanter. Enligt förslaget ska dessa ledamöter i fortsättningen istället utses av Medieetikens förvaltningsorgan gemensamt.

En anledning till den förslagna förändringen är att antalet huvudmän för självsaneringen ökar från fyra till sex och att varje huvudman därmed inte kan få två ordinarie ledamöter och två suppleanter vardera i MEN.

Men än viktigare är att Medieetikens förvaltningsorgan bör godkänna och stå bakom samtliga ledamöter oavsett deras organisationstillhörighet. Den föreslagna nyordningen kan kanske också leda till en ökad benägenhet från huvudmännen att nominera kandidater med publicistisk erfarenhet som inte nödvändigtvis tillhör eller tillhört någon av huvudmännens organisationer.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Den som utgör en av huvudmännen för den medieetiska självsaneringen får förutsättas ha omdöme att utse kompetenta ledamöter till MEN.

Förslaget att förvaltningsorganet ska fatta ett kollektivt beslut framstår som onödigt byråkratiskt och kan leda till onödiga motsättningar.

Kostnader för MO/MEN

Kostnaden för PO/PON uppgår årligen till strax under sex miljoner. Inom ramen för denna utredning har det inte funnits tid att göra en närmare uppskattning av vilka ytterligare resurser och därmed ökade kostnader som en vidgning av det självsanerande systemet skulle medföra.

Vad som kommer att krävas ekonomiskt är avhängigt hur många medier som kommer att omfattas, vilka nya möjligheter att anmäla som införs och om MO/MEN kan förväntas bli så känt och erkänt att benägenheten att anmäla publicistiska övertramp ökar överlag samt givetvis om den etiska nivån förändras hos medierna. Facit infinner sig som bekant alltid i efterhand.

En indikation på var kostnaderna skulle hamna går däremot att göra genom att utgå från dagens kostnad per ärende.

Granskningsnämndens kostnader uppgick 2011 till nära 13 miljoner. I beloppet ingår också delar av den gemensamma kostnaden för hela myndigheten i form av lokaler och övriga kringkostnader. Det ger en kostnad på 6 446 kronor per anmälan. Kostnaden per anmälan till PO/PON ligger på 19 000 kronor.

När det gäller den genomsnittliga kostnaden per ärenden som avgjordes av respektive nämnd 2011 blir kostnaden omkring 52 000 kronor för GRN (244 ärenden) och omkring 50 000 kronor för PON (115 ärenden).

Ett sätt att uppskatta effektiviteten hos PO/PON är att dela antalet ärenden med antalet anställda. För 2011 innebär det 64 ärenden per anställd (306 avgjorda ärenden delat med 4.8 tjänster). Används det som riktmärke innebär det att för varje tillkommande 13 ärenden krävs 0,2 tjänster.

Utökas verksamheten skulle det med detta trubbiga beräkningssätt behövas ytterligare omkring en tjänst till MO/MEN jämfört med dagens bemanning vid PO/PON. Men det bör framhållas att detta är ett statistiskt beräkningssätt som inte behöver få något med det verkliga utfallet att göra.

En jämförelse mellan 2011 och 2012 visar på det vanskliga att försöka förutse resursbehovet. Enligt uppgifter från PO hade det till 12 december i år inkommit 293 anmälningar, en ökning jämfört med 2011 då helsårssiffran var 288. Däremot har antalet ärenden som PO hänskjutit

till PON halverats. Under 2011 hänsköt PO 65 ärenden till PON men fram till den 12 december hade bara 32 ärenden överlämnats från PO till PON. Samtidigt indikerar siffrorna att antalet överklaganden av PO:s beslut till PON inte ökat. Det tyder i sin tur på att PO inte höjt gränsen för när en publicering ska anses ha lett till publicitetsskada.

Två biträdande MO eller två handläggare?

Vid en utökning av personalen vid MO skulle valet stå mellan att anställa en kvalificerad handläggare eller att låta MO få två istället för en biträdande MO vid sin sida.

Det finns för- och nackdelar med bägge alternativen.

Mot två biträdande MO talar att det kan leda till motsättningar mellan dem och att ett revirtänkande utvecklas. Sådana tendenser skulle sannolikt kunna pareras inom en så relativt liten organisation där det finns en ytterst ansvarig som självständigt har att bestämma över arbetet. För två biträdande MO talar att det därmed blir möjligt att rekrytera en person med erfarenhet av publicistisk verksamhet inom etermedia.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Alternativet till en biträdande MO är att rekrytera en jurist som fullgör sin tingsmeritering vid MO. En sådan rekrytering skulle ge en balans mellan publicistiken och juridiken inom MO. Det skulle berika bedömningarna samt skapa en kontaktyta mellan den publicistiska världen och den juridiska.

Kostnaden för en sådan handläggare ligger på omkring 350 000 kronor per år. Utgår man från löneläget i dag skulle kostnaden för en handläggare bara vara hälften jämfört med en biträdande MO.

Däremot skulle rekryteringen av en handläggare från juridikens värld inte tillföra MO kunnande och erfarenhet av etermedia.

Frågan behöver inte avgöras nu. Innan bemanningen vid MO:s kansli fastställs bör ett antal andra frågor utredas.

Analys av organisationen

Innan en budget för MO/MEN läggs bör en analys och översyn av PO/PON:s organisation göras. En sådan översyn kan också ligga till grund för en organisationsplan för MO/MEN. En översyn bör omfatta hela verksamheten från rent administrativa rutiner till hur anmälningarna pröva i sak. Utredningen bör bl.a. överväga lämpligheten och möjligheten att samordna det administrativa arbetet mellan PO och PON.

En utökning av verksamheten kommer att generera fler ärenden till MEN och därmed en ökad arbetsbelastning där. Om det leder till fler sammanträden innebär det givetvis en fördyrning av verksamheten. Därför bör alternativa sätt att klara av fler ärenden utredas utan att det går ut över kvaliteten. Det kan gälla hur MEN organiseras. I förslaget till stadgar för MEN öppnas

för att ordföranden ska kunna ta fler beslut ensam. Säkerligen finns idéer bland PON:s ledamöter hur verksamheten kan bli effektivare och som bör tas till vara under det fortsatta arbetet.

Samtidigt kan en utökad verksamhet förväntas inbringa ytterligare expeditionsavgifter. Men om det kommer att ge ökade intäkter totalt sett är naturligtvis avhängigt av hur tariffen för expeditionsavgiften utformas.

Med tanke på de många osäkerhetsfaktorer som finns ska givetvis ovanstående tas med en stor nypa salt. Närmare beräkningar måste göras om beslut fattas att införa ett utvidgat medieetiskt system.

Hur systemet ska finansieras, expeditionsavgiftens storlek, arvoden, löner, kostnaden för lokaler etc. och hur nettokostnaden ska fördelas mellan huvudmännen får bli en fråga för Medieetikens förvaltningsorgan.

Skulle verksamheten etablera sig och de ”dynamiska” effekterna av en samlad medieetisk prövning leda till en radikal ökning av antalet anmälningar inställer sig frågan inte bara om MO och MEN kanslierna behöver utökas utan också om antalet ledamöter i MEN bör utökas. Det framstår som meningslöst att nu lägga något förslag eller ens försöka uppskatta behovet. Det får räcka med att notera att det kan bli nödvändigt.

Expeditionsavgiften

Expeditionsavgiften ska inte ses som en bot, ett straff eller en påföljd. Dess existens har istället motiverats med att den tidning som genom en publicering åsamkat systemet en kostnad ska stå för en del av denna.

Det kan hävdas att de massmedier som utmanar gränserna inte ska drabbas genom att tvingas stå för en större andel av kostnaderna än övriga. Kostnaden för hela systemet bör enligt de som ifrågasatt avgiftens existens bäras solidariskt av alla. Även de massmedier som inte klandras eller inte ens blir anmälda har och drar nytta av systemet. En anslutning till det självsanerande systemet ger verksamheten legitimitet och trovärdighet.

Även den motsatta ståndpunkten har fog för sig. Den som bryter mot de överenskomna reglerna får stå sitt kast och ta en något större andel av kostnaden för verksamheten.

Ett avskaffande av expeditionsavgiften skulle innebära ett inkomstbortfall på omkring en miljon per år, dvs. en sjättedel av dagens kostnad. Det innebär att motsvarande summa måste skjutas till av huvudmännen för verksamheten eller anskaffas på annat sätt. Frågan om expeditionsavgiftens existens kan lämnas öppen i avvaktan på beslut om systemets finansiering totalt.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Ett alternativ som förts fram till att behålla eller avskaffa expeditionsavgiften är att dubblera den. Den ena halvan av avgiften skulle bidra till att finansiera den självsanerande verksamheten medan den andra halvan skulle tillfalla den som drabbats av en publicitetsskada.

Ersättningen skulle utgöra en form av ”plåster på såren” och schablonersättning för utlägg som anmälaren haft. En sådan förändring skulle dock innebära att expeditionsavgiften inte längre enbart kan ses som en avgift utan får karaktär av skadestånd vilket innebär ett stort principiellt avsteg från dagens syn på avgiften.

Expeditionsavgiftens storlek

Storleken på expeditionsavgiften bestäms i dag utifrån upplagan. Titlar med en upplaga upp till 10 000 exemplar betalar 12 000 kronor (2013 höjs avgiften till 13 000 kronor) medan periodiska skrifter med en upplaga över 10 000 betalar en expeditionsavgift på 30 000 kronor (32 000 kronor från 2013). Webbtidningar som frivilligt anslutit sig till systemet och som klandras av nämnden betalar 12 000 kronor.

Det är visserligen enkelt att placera in en tidning i rätt avgiftskategori genom att slå i officiell statistik över upplagorna för periodiska skrifter. Men redan med dagens mediesituation där webbpubliceringarna i vissa fall har fler läsare än de tryckta tidningarna framstår det beräkningssättet som trubbigt. Sannolikt skulle ett stort antal tidningar med upplagor under 10 000 exemplar hamna i den andra kategorin om antalet unika besökare på deras webbplatser skulle räknas som en del av upplagan. Kopplingen till den tryckta upplagan framstår därför som förlegad redan av denna anledning.

En breddning av det självsanerande systemet med etermedierna och andra verksamheter som t.ex. filmbolagen skulle göra upplagan oanvändbar som enda variabel. Det har inte funnits tid att gå djupare in på den möjliga utformningen av ett nytt avgiftssystem. Detta får bli en fråga för ytterligare överväganden och beslut i Medieetikens förvaltningsorgan.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Visar det sig omöjligt att väga samman olika variabler på ett hyfsat enkelt och ”rättvist” sätt skulle ett alternativ kunna vara att ta ut en enhetlig expeditionsavgift av alla som fälls. Men det kan få andra negativa effekter. En fällning som renderar en avgift i nivå med dagens 12 000 kronor torde framstå som mycket hög för den som t.ex. på fritiden driver en grundlagsskyddad blogg. Det skulle få en avhållande effekt på enskilda eller fåmansföretag att avstå från att ansluta sig självsanering.

Finansiering

Det pressetiska systemet finansieras i dag genom expeditionsavgifterna för fällda publiceringar samt med bidrag från främst Tidningsutgivarna och Sveriges Tidskrifter.

Expeditionsavgifterna ger intäkter på omkring en miljon per år. Sveriges Tidskrifter betalar årligen omkring 500 000 kronor medan Tidningsutgivarna står för resterande dryga fyra miljoner kronor vilket motsvarar omkring 70 procent av den totala kostnaden. Journalistförbundet och Publicistklubben betalar ett symboliskt belopp på 25 000 kronor vardera per år.

Enligt utredningens förslag ska ansvaret för finansieringen av MO/MEN ligga på Medieetikens förvaltningsorgan. Det innebär att ansvaret för att lösa finansieringen precis som i dag kommer att ligga på systemets huvudmän.

Utöver expeditionsavgiften och bidrag från huvudmännen bör förvaltningsorganet undersöka andra finansieringskällor. Att söka bidrag från staten eller annat allmänt organ eller någon EU-institution bör enligt min uppfattning vara uteslutet om det självsanerande systemet ska ha kvar sin karaktär och integritet.

Däremot bör bidrag kunna sökas hos stiftelser och det bör också vara möjligt att ta emot donationer. Givetvis efter noggrann prövning så att bidrag eller donationer inte väcker tvivel om självsaneringens oberoende och därmed hotar förtroendet för systemet.

Som sagts ovan bör det enligt utredningen vara möjligt för enskilda och juridiska personer att direktansluta sig till systemet. Det innebär att även bokförlag, författare, bloggare, föreningar och organisationer i de fall de uppfyller de formella kraven kan underkasta sig en prövning inom det medieetiska systemet med MO/MEN.

Nivåerna på avgiften för direktanslutna får bestämmas utifrån en bedömning av verksamhetens omfattning och omsättning. Något förslag lämnas inte här utan en framtagna av vilka grundprinciper som ska tillämpas och hur får bli en fråga för ytterligare utredning och beslut i Medieetikens förvaltningsorgan. Om ambitionen är att få med så många som möjligt i systemet bör avgiften för enskilda som t.ex. driver en blogg få en närmast symbolisk karaktär.

Något förslag till hur fördelningen av de kostnader som återstår efter att expeditionsavgiften, enskildas anslutningsavgift och eventuella bidrag från utomstående räknats av läggs inte här. Det får bli en fråga för förvaltningsorganet som föreslås få det övergripande ansvaret för finansieringen.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Det kan diskuteras om donationer och bidrag överhuvudtaget ska accepteras. Även om de inte är förknippade med något förbehåll kan det likväl kasta tvivel över verksamhetens integritet och självständighet.

En donation eller ett bidrag kan också om den används för att finansiera den löpande verksamheten skapa problem om den upphör om t.ex. donatorn ogillar MEN:s utslag. Omedvetet kan bidrag och donationer därmed få en påverkan på verksamhetens utformning.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Det ifrågasätts om inte rädslan för att till del finansiera verksamheten med statliga medel eller EU bidrag är överdriven.

Dagspressen har ju under många år kunnat hantera och i vissa fall leva på ett statligt presstöd utan att det påverkat innehållet i sak.

Men precis som när det gäller bidrag och donationer finns en fara i att bidraget dras in.

Det fortsatta arbetet

Det är föreningen Utgivarna som beställt och därmed äger denna utredning och avgör hur den ska hanteras framöver.

Men när det gäller publicitetsreglerna och organiseringen av den självsanerande verksamheten är det en fråga för huvudmännen i Pressens samarbetsnämnd. Det är därför centralt att, utöver Tidningsutgivarna och Sveriges Tidskrifter som är representerade i Utgivarna, även Publicistklubben och Journalistförbundet snarast involveras och blir en del av processen för att skapa ett vidgat och stärkt medieetiskt system.

När denna utredning offentliggjorts är det lämpligt att det fortsatta arbetet sker inom en mindre grupp med representanter från Utgivarna, Journalistförbundet och Publicistklubben.

Remissomgång

Utredningen bör sändas ut på en bred remiss. Förutom publicistiska organisationer och företag bör ordförandena och ledamöterna i PON var för sig, Chefs-JO, Ordföranden i Advokatsamfundet, nuvarande och tidigare PO, samt eventuellt ytterligare personer/organisationer uppmanas att yttra sig över utredningen.

Därutöver bör det ges möjlighet för den som önskar att lämna synpunkter. Ett brett remissförfarande skulle kunna ge värdefulla förslag, öka förståelsen och acceptansen för framtida förändringar samt inte minst utgöra ett led i att ge systemet en stark förankring hos allmänheten.

Utöver uppgiften att ta hand om remissarbetet och bearbeta remissvaren bör den nämnda arbetsgruppen utforma och förbereda starten av Medieetikens förvaltningsorgan.

Förvaltningsorganet blir när det är konstituerat navet i det medieetiska systemet med huvudansvar för den fortsatta processen och förvaltningen av verksamheten.

Ett förslag till tidsplan återfinns i bilaga 5.

Inledande kommentar

I denna bilaga presenteras en skiss till etiska regler. Publicitetsreglerna har bearbetats för att bli tillämpbara på alla medieformer och döpts om från ”publicitetsregler” till *Etiska regler för massmedia*.

De etiska reglerna enligt skissen är något mindre detaljerade än publicitetsreglerna. Det görs för att tydligare markera att reglerna utgör ett stöd och maning till eftertanke inte en regelbok. Istället för vissa uppräkningslistor har mer samlande och till del flexibla begrepp införts.

Flera bestämmelser har delats upp för att öka tydligheten och få något så när likartad längd på reglerna. Regler som hör samman har samlats under delvis nya mellanrubriker.

Inom hakparantes anges var motsvarande bestämmelsen finns i dagens regler samt en kort kommentar om vad som skiljer.

I sak föreslås inga avgörande förändringar. Centrala begreppen som t.ex. ansvarig hållning, saklighet och allsidighet finns kvar.

Etiska regler för massmedia

Den frihet som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ger massmedia ställer krav på saklighet, allsidighet och hänsyn till enskildas integritet och privatliv.

[Motsvarar ingressen i publicitetsreglerna. Kommentar: En portalparagraf eller ingress ska vara kort och kärnfull därför har i sammanhanget onödigt tyngande påpekanden om mediernas roll som finns i publicitetsreglerna tagits bort.]

Etiken tar sig inte i första hand uttryck i en formell regeltillämpning utan i en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften. Denna etiska regelsamling utgör ett stöd för den hållningen.

[Motsvarar ingressen i publicitetsreglerna. Kommentar: Den första meningen är identisk med dagens skrivning. Däremot har begreppen ”press, radio och tv” inte tagits med eftersom de är onödiga och i dagens mediasamhälle är för begränsande.]

Samlat ansvar

1. Ansvar för en publicering faller alltid, odelat och i sin helhet på den ansvarige utgivaren.

[Motsvarar punkt 17 i publicitetsreglerna. Kommentar: Det är logiskt att inleda regelverket med att slå fast vem som är ytterst ansvarig för att därefter ange vad detta ansvar omfattar och kräver.]

Saklighet och allsidighet

2. Ge korrekta nyheter och skildra händelser på ett allsidigt sätt.

[Motsvarar punkt 1 i publicitetsreglerna. Kommentar: Dagens skrivning utgör mer ett allmänt konstaterande. Tilltalet har därför ändrats så att bestämmelserna mer direkt riktar sig till den som utger massmedier. Begreppen som är centrala i bestämmelsen, ”korrekta” och ”allsidigt”, finns även i gällande bestämmelse men betonas här mer genom att de lyfts upp och formar en egen mellanrubrik.]

3. Var kritisk till källor. Kontrollera uppgifter noggrant även om de tidigare har varit publicerade.

[Motsvarar punkt 2 i publicitetsreglerna. Kommentar: Bestämmelsen kan i vart fall till det yttre sägas ha vidgats genom att det kritiska förhållningssättet ska gälla ”källor” och inte bara ”nyhetskällor” som är det begrepp som används i publicitetsreglerna. Ordet ”till” har ersatt ”mot”. Kravet i befintliga regler om att kontrollen ska göras

så ”noggrant som omständigheterna medger” har tagits bort. Påpekandet framstår som en självklarhet som inte behöver uttalas. Det blir en uppgift för MO/MEN att bedöma om kontrollen varit tillräckligt omfattande utifrån en avvägning om uppgifternas betydelse och den tid som den som publicerat uppgifterna avsatt för kontrollen. Så görs bedömningarna även i dag.]

4. Kravet på saklighet gäller alla delar av en publicering, såväl innehåll som form och presentation. [Motsvarar punkt 3 i publicitetsreglerna. Kommentar: I nuvarande regler nämns att ”löpsedel, rubrik och ingress” ska ha täckning i texten. För att bestämmelsen ska vara tillämplig på etermedierna etc. har den formulerats om. Den skisserade skrivningen inkluderar inte bara innehåll och form utan även presentationen. Det kan gälla tonfall och kroppsgester som i kombination med en text eller bild kan orsaka en publicitetsskada.]

5. Tänk på att felaktiga detaljuppgifter eller hårddragna vinklingar kan ge en helhetsbild som vilseleder mottagaren.

[Delvis ny. Kommentar: Tanken med bestämmelsen är att utöver det mer övergripande kravet på saklighet enligt punkt 4 ovan sätta fingret på att även felaktiga sakuppgifter om detaljer eller vinklingar som drivs för långt kan påverka helhetsbilden. I publicitetsreglerna finns motsvarande tanke i bl.a. punkt 4 där det varnas för att använda bilder och grafik på ett ”missvisande sätt” och en maning att noga kontrollera att sådana illustrationer är ”korrekta”.]

Värna bilden

6. Värna bildens dokumentära värde och tänk på dess starka genomslagskraft. Var varsam så att inte grafik och bilder används på ett missvisande sätt.

[Motsvarar punkt 4 i publicitetsreglerna. Kommentar: Motsvarar i stort publicitetsreglerna men det uttryckliga kravet att kontrollera bilder och grafernas korrekthet har tagits bort. Det ligger underförstått i bestämmelsens första mening och sådana publiceringar inkluderas därtill i skrivningarna i punkt 2 och 4.]

Nyheter och kommentarer

7. Skilj på nyheter och kommentarer så att det tydligt framgår för mottagarna vad som är vad.

[Motsvarar andra meningen i punkt 2 i publicitetsreglerna. Kommentar: I sak innebär förslaget ingen förändring. Däremot har publicitetsreglernas ”faktaredovisning” bytts ut mot ”nyheter”. En kommentar kan ju mycket väl innehålla fakta och sakuppgifter varför dagens skrivning är missvisande och felaktig. Även sakuppgifter i kommentarer ska kunna prövas mot medieetikens krav på saklighet.]

Genmälesrätt och rättelse

8. Rätta felaktiga uppgifter. Publicera rättelser utan dröjsmål och så att den som tog del av de felaktiga uppgifterna kan ta del av rättelsen.

[Motsvarar punkt 5 i publicitetsreglerna. Kommentar: Punkt 5 i publicitetsreglerna är den där i särklass längsta bestämmelsen. För att öka överskådligheten och därmed tillgängligheten har den därför delats upp på flera punkter under den samlande rubriken ”Genmälesrätt och rättelse”. Skrivningen i publicitetsreglerna att felaktiga uppgifter ska rättas när det är ”påkallat” har tagits bort. Det får anses ligga i sakens natur att rättelser inte behöver rättas. Var gränsen bör gå för att det ska anses innebära ett brott mot de medieetiska reglernas krav på bl.a. saklighet och allsidighet är något som får prövas av MO/MEN i varje enskilt fall.]

9. Ge den som i nyhetersammanhang utsätts för kritik tillfälle att samtidigt bemöta kritiken och sträva efter att återge alla inblandade parter åsikter.

[Motsvarar punkt 13 i publicitetsreglerna. Kommentar: Dagens bestämmelse har en egen rubrik. Det är mer logiskt att denna bestämmelse placeras tillsammans med bestämmelsen om rättelse under en gemensam rubrik. Avsikten har inte varit att förändra något i sak.]

10. Var generös med genmälen. Genmälen ska publiceras utan dröjsmål och tänk på att de inte alltid behöver kommenteras.

[Motsvarar punkt 5 i publicitetsreglerna. Kommentar: Någon avsikt att ändra något i sak finns inte med den föreslagna skrivningen. Kravet på generositet vad gäller gemmälen inkluderar att de också ska publiceras på ett tydligt sätt vilket inte bör behöva sägas. Även här får det bli en fråga för MO/MEN att bedöma om ett gemmäle såväl vad gäller innehåller som utformning anses leva upp till portalbestämmelsen krav på utgivaren att inta en ansvarig hållning.]

11. Klander från Mediernas etiska nämnd ska publiceras enligt de riktlinjer som Medieetikens förvaltningsorgan fastställer. Klandrat medium ska också erlægga fastställd expeditionsavgift.

[Motsvarar punkt 6 i publicitetsreglerna. Kommentar: I dagens bestämmelse fäst bara vikt vid att klander ska publiceras "utan dröjsmål". Föreslagen skrivning öppnar för att även formen för publiceringen av klander kan läggas fast av huvudmännen för verksamheten. Dagens skrivning om publicering "i den egna tidningen" har tagits bort men inte ersatts av "massmediet" eftersom det får anses självklart och därtill regleras i anvisningarna från förvaltningsorganet.]

Respektera den personliga integriteten

12. Tänk på vilka följder en publicering kan få för enskilda. Överväg noga publicitet som berör enskildas privata angelägenheter.

[Ny. Kommentar: Bestämmelsen ska ses som en påminnelse om att publicistisk verksamhet alltid, direkt eller indirekt, innebär att man hanterar människor. Bestämmelsen är tänkt som en maning till återhållsamhet med uppgifter om enskilda. Punkten får inleda bestämmelserna som handlar om skyddet för privatlivet. De har samlats under den något uppfordrande rubriken "Respektera den personliga integriteten". Här används begreppet personlig integritet eftersom det är etablerat och det begrepp som använts allmänt i samhället.]

13. Avstå från publiceringar som kan kränka den personliga integriteten om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning.

[Motsvarar punkt 7 i publicitetsreglerna. Kommentar: Det framstår som mer i takt med tiden att istället för "privatlivets helgd" tala om "enskildas privata angelägenheter". Förslaget överensstämmer i sak med gällande punkt i publicitetsreglerna.]

14. Visa personer som varit utsatta för olyckor, brott eller andra traumatiska händelser största möjliga hänsyn. Tänk på att det bakom varje drabbad finns anhöriga.

[Motsvarar punkt 8 och 9 i publicitetsreglerna. Kommentar: I gällande punkter nämns självmord, självmordsförsök, brott och olyckor. Det framstår som mer motiverat att ha en skrivning som är mer öppen för att kunna inkludera traumatiska händelser och upplevelser som kan falla utanför begreppen brott och olyckor. Det finns ingen anledning att i denna bestämmelse precisera att övervägandena ska gälla bilder. Det tillgodoses bl.a. genom punkt 4.]

15. Respektera avlidnas rätt till ett värdigt eftermäle. Avstå från publicering av integritetskänsliga uppgifter om avlidna om det saknas ett uppenbart allmänintresse eller om anhöriga kan lida skada eller men av en publicering.

[Delvis ny. Kommentar: Frågan om anhöriga som berörs av publiceringar återfinns i publicitetsreglernas punkt 8 och 9. Av punkt 8 framgår tydligt att detta även gäller efterlevande men även punkt 9 får sägas inkludera efterlevande. Föreslagen bestämmelse innebär ett tydliggörande av avlidnas och de efterlevandes intressen. Förslaget innebär också en utökning till att inte bara omfatta publiceringar som har en direkt koppling till att någon begått självmordbrott eller avlidit till följd av brott eller olycka. Det är rimligt att även i de fall någon dött av naturliga skäl eller där publiceringen gäller sådant som inte har direkt koppling till t.ex. en olycka omfattas. Utformningen av punkten kan sägas utgöra en överföring av brottsbalkens regler om förtal av avliden till medieetiken.]

16. Var uppmärksam på att anmälningar av olika slag kan ha som enda syfte att skada den anmälda.

[Motsvarar punkt sista meningen i punkt 13 i publicitetsreglerna. Kommentar: Innebär ingen förändring av gällande bestämmelse. Texten är identisk så när som på en mindre omskrivning.]

17. Framhäv inte enskildas kön, politiska tillhörighet, religiösa åskådning, sexuella läggning, ursprung eller andra personliga egenskaper om det saknar betydelse i sammanhanget och är missaktande.

[Motsvarar punkt 10 i publicitetsreglerna. Kommentar: Ändringen jämfört med publicitetsreglerna är tillägget ”eller andra personliga egenskaper” för att kunna fånga in även andra än de uppräknade faktorerna.

Bestämmelsen får tillsammans med punkterna 13 och 14 anses tillgodose behovet av heltäckande regler för att skydda den personliga integriteten.]

Var försiktig med namn

18. Överväg noga följderna av att publicera namn eller andra uppgifter som gör att enskilda kan identifieras.

[Ny. Kommentar: Utgör en allmän uppmaning till försiktighet vad gäller namngivning eller att lämna uppgifter som gör att en enskild kan identifieras.]

19. Avstå från att identifiera en person om publiceringen kan medföra men eller skada för den enskilde och det saknas ett uppenbart allmänintresse att personen identifieras.

[Motsvarar punkt 15 och 16 i publicitetsreglerna. Kommentar: Bestämmelsen jämfört med punkt 15 i publicitetsreglerna skärps så till vida att publicisten ska ”avstå” från att identifiera en enskild om denne kan lida men eller skada av publiceringen. Här precis som i många av bestämmelserna i övrigt kan givetvis identifieringar ske om det finns ett ”uppenbart allmänintresse”. Detta försvarlighets rekvisit finns även i dagens bestämmelser. I sak innebär förslaget inte någon förändring. Däremot har uppräknningen av identifierbara faktorer ersatts av ”identifiering” som får sägas omfatta såväl namnpublicering, bild som uppgifter om kön, ålder etc.]

Om oskuldspresumtion

21. Tänk på att en person i lagens mening alltid är oskyldig tills en fällande dom vunnit laga kraft. Kravet på saklighet och allsidighet innebär att den slutliga utgången av en skildrad rättssak som regel bör redovisas.

[Motsvarar punkt 14 i publicitetsreglerna. Kommentar: Ingen förändring i sak. Viss omformulering har gjorts för att få bort några språkliga otympligheter. I förslaget till bestämmelse motiveras varför en skildrad rättssak bör följas upp. Det görs genom använda de för medieetiken centrala begreppen ”saklighet” och ”allsidighet” som förtjänar att genom upprepning präntas in i medvetandet hos ansvariga.]

Förslag till stadgar för Mediernas etiska nämnd (MEN)*Nämndens uppdrag*

§ 1

Mediernas etiska nämnd (MEN) behandlar ärenden som gäller tillämpningen av *Etiska regler för massmedia*. Nämnden har att fritt pröva innebörden av begreppen god publicistisk sed och publicitetsskada.

Tillämpningsområdet

§2

Nämnden kan pröva publiceringar i massmedier som upptas i en av Medieetikens förvaltningsorgan upprättad förteckning.

§ 3

Nämnden kan uppta ärenden efter anmälan av Allmänhetens Medieombudsman (MO) eller anmälningar som denne hänskjutit till nämnden för avgörande.

Avskriver MO en anmälan kan den berörde begära att nämnden tar upp anmälan till prövning.

§ 4

Anmälningar från företag, organisationer eller myndigheter bör i allmänhet prövas endast om det gäller krav på rättelse eller begäran om genmäle.

Fri prövningsrätt

§ 5

Nämnden kan om den anser det befogat pröva ärenden även under andra förutsättningar eller i annan ordning än vad som anges i 3 – 4 §§.

Nämnden avgör om ett anmält ärende ska upptas till behandling eller inte. Nämnden har rätt att avbryta handläggningen av ett påbörjat ärende.

§ 6

Om en publicering som anmälts till MO är eller har varit föremål för tillsyn av granskningsnämnden inom Myndigheten för radio och tv eller där det inletts eller skett en rättlig prövning i domstol ska nämnden överväga om en medieetisk prövning är nödvändig eller lämplig.

Kommentar

Jämfört med gällande stadgar för Pressens Opinionsnämnd har här lagts till att utöver en rättslig prövning ska även en pågående eller avslutad handläggning vid granskningsnämnden beaktas innan MEN tar upp en fråga till avgörande. Se ytterligare kommentarer i utredningen.

§ 7

Nämndens avgöranden är offentliga.

Organisation och ledamöter

§ 8

Nämnden består av en ordförande, en förste, en andre och en tredje vice ordförande samt 17 ledamöter. För varje ledamot ska finnas en personlig suppleant.

§ 9

Nämnden organiserar själv sin verksamhet. Vid uppdelning på två eller fler avdelningar ska varje avdelning bestå av ordföranden eller en av de vice ordförandena samt minst fem övriga ledamöter.

Vid varje avgörande ska antalet representanter för allmänheten vara en mer än mediernas. Vid jäv ska utkvittning göras.

Kommentar

Det finns ingen anledning att i stadgarna ange i detalj hur nämnden ska vara organiserad. Det räcker med att fastställa hur majoritetsförhållandet ska se ut och ange minsta antalet ledamöter som krävs för att nämnden ska vara beslutsmässig.

Som synes föreslås att allmänheten ska ges majoritet i nämnden. Det kan diskuteras om detta är lämpligt. För ytterligare kommentarer hänvisas till utredningen.

§ 10

Medieetikens förvaltningsorgan utser åtta ledamöter till nämnden och åtta suppleanter.

Chefs-JO och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund utser gemensamt nio ledamöter och nio suppleanter som ska representera allmänheten. Dessa ska vara respekterade medborgare och representera en bred samhällserfarenhet. De får inte stå i beroendeförhållande till ett massmedium som är anslutet till det medieetiska systemet.

Ledamöter och suppleanter utses för en tid av två år. Ny ledamot ska anmälas till MEN minst två månader före mandatperiodens början.

Till ledamot eller suppleant i nämnden kan ingen utses för mer än sammanlagt sex år.

Ordförande och dennes befogenheter

§ 11

Ordföranden och vice ordförandena ska vara eller ha varit ordinarie domare. Ordföranden utses av Chefs-JO och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund. De tre vice ordförande utses av Medieetikens förvaltningsorgan. Ordföranden och vice ordförandena utses för en mandatperiod på två år. Vid nyval ska samråd ske med ordföranden och vice ordförandena.

Den sammanlagda mandattiden för en ordförande eller vice ordförande får inte överstiga sex år.

§ 12

Medieetikens förvaltningsorgan kan förordna tillfälliga ersättare för de av dem utsedda ledamöterna och suppleanterna. Nämndens ordförande har motsvarande befogenhet beträffande de ledamöter och suppleanter som representerar allmänheten.

§ 13

Nämnden utser sekreterare. Sekreteraren ska bereda ärendena inför nämnden, föra protokoll vid nämndens sammanträden samt sköta övriga arbetsuppgifter enligt ordförandens instruktioner. Personal vid MEN:s kansli anställs hos Medieetikens förvaltningsorgan.

Om nämndens beslut

§ 14

Nämnden är beslutsför när minst fem ledamöter och en ordförande eller vice ordförande är närvarande.

Om det är uppenbart att en anmälan inte kan förväntas föranleda klander äger ordföranden eller en vice ordförande rätt att avskriva ärendet.

Ordförande eller en vice ordförande kan besluta att avvisa ett ärende som inkommit försent till MO eller det av andra skäl är uppenbart att en begäran om omprövning inte bör göras.

Principiellt viktiga frågor ska avgöras av nämnden i stor sammansättning.

Kommentar

Tidigare krävdes att ordföranden och ytterligare två ledamöter för att avskriva ett ärende. Här föreslås att ordföranden ensam kan fatta sådana avgöranden. Syftet är att underlätta hanteringen.

§ 15

Varje tjänstgörande ledamot äger en röst. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Ordföranden ska vid delade meningar söka nå enighet. Det kan ske genom att sammanträdet ajourneras eller att ärendet bordläggs.

Om enhällighet inte uppnås ska den avvikande uppfattningen framgå och motiveras i en skriftlig reservation.

Icke tjänstgörande ledamot, suppleant eller vice ordföranden som inte befunnits jäviga äger rätt att närvara och yttra sig under nämndens överläggningar.

§ 16

Nämnden ska fastställa innehållet i det beslut som klandrat massmedium är ålagt att publicera. Önskar anmälaren att ett klandrande uttalande inte ska publiceras bör detta respekteras.

Verksamhet och informationskyldighet

§ 17

Nämnden lämnar varje år en verksamhetsberättelse som ska offentliggöras.

Ordförande ska regelbundet informera MO om nämndens verksamhet.

Nämndens initiativrätt

§ 18

Nämnden kan initiera undersökningar om hur massmedierna lever upp till de punkter i de medieetiska reglerna för massmedia som vanligen inte tas upp till prövning i enskilda fall.

Kommentar

Syftet med denna skrivning är att väcka de punkter i de etiska reglerna till liv som normalt inte kommer till prövning eftersom ingen enskild drabbats av en publicitetsskada. I instruktionen till MO finns motsvarande regel men där är det uttryckligt uppdrag till MO att initiera sådana utvärderingar. Se vidare text i utredningen.

Ändring av stadgar

§ 19

Förslag om ändring av dessa stadgar kan väckas av nämnden. Beslut om ändringar fattas av Medieetikens förvaltningsorgan efter att Chefs-JO och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund getts tillfälle att yttrat sig.

*Bilaga 3, föreslagen lydelse***Instruktion för Allmänhetens Medieombudsman (MO)***Medieombudsmannens uppdrag*

§ 1

Allmänhetens Medieombudsman (MO) ska verka för upprätthållandet av en god publicistisk sed.

§2

MO ska kostnadsfritt ge enskilda som anser sig förfördelade av en publicering råd.

MO ska på eget initiativ eller efter anmälan granska avvikelser från de etiska reglerna för massmedia.

Granskningen ska omfatta massmedier som upptas i en av Medieetikens förvaltningsorgan upprättad förteckning.

MO ska årligen på eget initiativ ta upp principiella frågor främst vad gäller avvikelser från de etiska regler som vanligen inte prövas i enskilda fall.

MO ska genom opinionsbildning, utbildningsinsatser och deltagande i den medieetiska debatten bidra till upprätthållandet av god publicistisk sed.

MO ska genom medling på ett så tidigt stadium som möjligt försöka lösa tvister mellan enskilda och massmedier.

Finner MO att en begäran om rättelse eller genmäle är motiverad ska MO försöka få massmediet att på lämpligt sätt tillmötesgå den klagande.

Anmäla, överklagande och preskriptionstid m.m.

§ 3

Var och en äger rätt att anmäla avvikelser från de etiska reglerna för massmedia till MO. Anmälan ska vara skriftlig. Så långt möjligt ska en kopia eller utskrift av publiceringen bifogas anmälan.

En anmälan för brott mot de etiska reglerna ska vara MO tillhanda inom sex månader från det första offentliggörandet. Publiceringar äldre än sex månader kan prövas om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen om särskilda skäl föreligger ska det beaktas om anmälan gäller en pågående publicering.

Det ankommer på MO att pröva om särskilda skäl föreligger och om en prövning bör ske. Avvisar MO en begäran om prövning där särskilda skäl åberopas kan den berörde begära att Mediernas etiska nämnd (MEN) prövar frågan.

Avser publiceringen en enskilds privatliv prövas anmälan endast efter skriftligt medgivande från den berörde. Gäller anmälan en avliden prövas frågan endast om anhörig lämnat ett skriftligt medgivande.

MO äger rätt att avskryva en anmälan om det är uppenbart att anmälan inte kan förväntas leda till klander. Ett beslut av MO att avskryva en anmälan kan av den drabbade överklagas till MEN.

§ 4

Massmedier som anslutit sig till det medieetiska systemet ska utan dröjsmål avge yttranden när MO begär det samt tillhandahålla kopior eller utskrifter av en anmäld publicering.

Hänskjutning och överklagande

§ 5

Finner MO att en publicering bryter mot de etiska reglerna för massmedia ska MO:s beslut underställas MEN för prövning.

Friar MO kan anmälaren begära att MEN tar upp ärendet till prövning. En sådan begäran ska inkomma till MEN senast en månad efter att anmälaren fått del av MO:s beslut. Gäller prövningen ett ärende där en enskild lidit publicitetsskada är det endast den direkt berörde som kan begära att frågan tas upp i MEN.

Biträdande Ombudsman

§ 6

MO ska vid sin sida ha minst en Allmänhetens Biträdande Medieombudsman (bitr. MO). När MO är förhindrad att utöva sin tjänst träder bitr. MO in i hans eller hennes ställe.

MO äger rätt att delegera utredningen av och beslutanderätten i ett enskilt ärende eller en specifik grupp av ärenden till bitr. MO. En bitr. MO ska i dessa fall följa MO:s anvisningar och praxis.

Anmälan av externa uppdrag

§ 7

För att upprätthålla en hög trovärdighet för MO och det medieetiska systemet äger MO och bitr. MO inte rätt att utan medgivande från Medieetikens förvaltningsorgan åta sig uppdrag utöver de som framgår av denna instruktion.

Ändring av denna instruktion

§ 8

Beslut om ändringar av denna instruktion fattas av Medieetikens förvaltningsorgan. Begäran om ändringar kan väckas var för sig av MEN, Chefs-JO och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund.

*Bilaga 4, föreslagen lydelse***Stadgar för föreningen Medieetikens förvaltningsorgan***Föreningens ändamål*

§ 1

Medieetikens förvaltningsorgan är en förening vars ändamål är att bidra till upprätthållandet av god publicistisk sed.

Föreningens huvudmän

§ 2

Medlemmar i föreningen är Tidningsutgivarna, Sveriges Tidskrifter, Nyhetsbolaget Sverige och Public serviceföretagen (SVT, SR och UR), Publicistklubben och Svenska Journalistförbundet. De utser vardera två ledamöter och två suppleanter till föreningens styrelse.

Alternativ

§ 2

Medlemmar i föreningen är Utgivarna, Publicistklubben och Svenska Journalistförbundet. Utgivarna utser åtta/tolv ledamöter och åtta/tolv suppleanter. Publicistklubben och Journalistförbundet utser två ledamöter vardera och två suppleanter.

Föreningens styrelse

§ 3

Ordförande i föreningen ska utses bland Publicistklubbens representanter. I övrigt konstituerar styrelsen sig själv. Kallelse till konstituerande sammanträde utfärdas av Tidningsutgivarnas ordförande.

Föreningen är beslutför när minst fem tjänstgörande ledamöter är närvarande. Vid lika röstetal är ordförandens röst utslagsgivande.

Föreningens uppgift

§ 4

Förvaltningsorganet främsta uppgift är att vårda *Etiska regler för massmedia*.

Därutöver ska föreningen

- besluta om stadgar för Mediernas etiska nämnd (MEN),
- fastställa instruktionen för Allmänhetens medieombudsman (MO),
- föreslå kandidat till MO,
- anta budget för MO och MEN,
- utse tre vice ordföranden till MEN,
- fastställa arvoden till ordföranden och vice ordförande i MEN,
- besluta om sammanträdesarvode för MEN,
- utse åtta ledamöter och åtta suppleanter till MEN,
- fastställa avgiften för anslutning till det medieetiska systemet,
- fastställa expeditionsavgiften för fällningar i MEN,
- föra ett register över vilka massmedier som är anslutna till det medieetiska systemet,
- utfärda riktlinjer för publicering av MEN:s utslag samt

– utforma rekommendationer för hur anslutna massmedier ska informera om det medieetiska systemet.

Förteckning över anslutna massmedier

§ 5

Förvaltningsorganet ska upprätta och hålla ett aktuellt register över vilka massmedier som omfattas av det medieetiska systemet.

Massmedier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen och utges av företag som tillhör någon av förvaltningsorganet huvudmän är automatiskt anslutna till det medieetiska systemet.

MO prövar också publiceringar på sociala medier som sker under ett massmediums varumärken om den som yttrat sig gör det med tillåtelse av utgivaren för massmediet.

Även massmedier som utges av företag och enskilda kan enligt vad som anges i § 6 ansluta sig till det medieetiska systemet.

Kommentar

Det kan diskuteras hur avgränsningen ska göras vad gäller sociala medier. Se särskild kommentar till detta i utredningen.

Anslutning av enskilda

§ 6

Föreningen har att pröva och besluta om ansökningar från enskilda som önskar ansluta sig till det medieetiska systemet.

En förutsättning för anslutning är att verksamheten faller in under tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen och att en ansvarig utgivare utsetts.

Anslutningen av enskild gäller för tre år i taget. Om uppsägning inte sker minst sex månader innan anslutningstiden går ut förlängs anslutningen automatiskt med tre år i taget.

Föreningen äger rätt att utesluta enskild om de formella kraven för anslutning inte uppfylls eller om den enskilde inte erlägger fastställd avgift eller i övrigt inte efterlever de krav som följer av en anslutning.

Kommentar

Tanken med anslutning för tre år i taget är att verksamheten ska ges stabilitet.

Ordinarie sammanträden

§ 7

Två ordinarie sammanträden ska hållas per kalenderår, ett i november och ett i mars.

Extra sammanträde hålls när ordförande finner det påkallat eller när minst en av huvudmännen begär det. Kallelse till extra sammanträde ska ske minst två veckor i förväg.

Budget och finansiering

§ 8

Förvaltningsorganet har att lösa finansieringen av det medieetiska systemet. Utöver avgifter äger förvaltningsorganet rätt att ta emot donationer samt söka bidrag. Donationer och bidrag som är förenade med särskilda villkor eller som på annat sätt kan utså tvivel om verksamhetens oberoende ska inte accepteras.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Det kan som sägs i utredningen ifrågasättas om det är lämpligt att ta emot donationer och bidrag.

Allmänhetens medieombudsman, MO

§ 9

Förvaltningsorganet har att bereda tillsättandet av Allmänhetens Medieombudsman (MO) och lämna förslag till vem som bör väljas till MO.

§ 10

Till MO bör föreslås en person med erkänt gott omdöme och goda insikter i medieetiska frågor. Vikt bör fästas vid vederbörandes journalistiska bakgrund, juridiska kunskaper och erfarenhet av utgivarskap.

§ 11

MO utses av ett kollegium bestående av förvaltningsorganets ordförande, Chefs-JO och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund.

Motsätter sig någon i kollegiet föreslaget till MO ska en ny beredning inledas.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Det bör undersökas om inte ytterligare en person bör engageras i arbetet med att bl.a. utse MO.

Mandatperiod och anställningar

§ 12

Allmänhetens Medieombudsman samt övrig personal vid MO och MEN anställs hos förvaltningsorganet.

Biträdande MO och övriga personal vid MO utses av förvaltningsorganet efter samråd med MO.

Mandatperioden för MO är tre år. Har uppsägning inte skett senast sex månader innan mandatperiodens utgång förnyas mandatet för ytterligare tre år. Ingen får vara MO i mer än sammanlagt sex år.

Alternativ – invändningar – frågeställningar

Mandatperioden för MO bör begränsas till sex år. Det är lämpligt att samma regler gäller för MO som tillämpas på ordföranden, vice ordförande och ledamöterna i MEN.

Mot det kan invändas att det kan bli svårt att få någon erfaren publicist att lämna sitt uppdrag för en tidsbestämd anställning som MO.

Nomineringsprocessen av MO

§13

Under nomineringen av MO ska Chefs-JO och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund på lämpligt sätt hållas informerade om processen och kandidaterna.

Ändring av stadgar

§ 14

Dessa stadgar kan ändras genom två likalydande beslut fattade vid två ordinarie sammanträden.

Förslag till tidsplan

Januari 2013

Extra styrelsesammanträde med Utgivarna 28 januari där ett utkast till utredning om det framtida medieetiska systemet presenterades.

Mars

Styrelsesammanträde och årsmöte med Utgivarna. Bearbetad version av utredningen presenteras. Diskussion och beslut om det fortsatta arbetet med en utvidgning av det medieetiska systemet.

Mars

Utredningen sänds ut på remiss.

Juni

Remisstiden på tre månader avslutas.

Augusti

Sammanställning och genomgång av remissvaren. Tillsättande av arbetsgrupp som får i uppdrag att leda det fortsatta arbetet.

September

Pressens samarbetsnämnd avvecklas och Medieetikens förvaltningsorgan bildas. De tilltänkta huvudmännen erbjuds möjlighet att ingå. Eftersom Pressens samarbetsnämnd varit en informell grupp och saknar stadgar kan en upplösning av nämnden göras enkelt genom ett avslutande sammanträde. De uppgifter som legat på samarbetsnämnden övertas av Medieetikens förvaltningsorgan. Det gäller även ansvaret för de anställda vid PO och PON.

September/oktober

Ett av arbetsgruppen eller förvaltningsorganet antaget förslag om det framtida medieetiska systemet presenteras.

November

Tidigt under hösten bör det vara möjligt att medieorganisationerna och i förekommande fall medieföretagen lämnar svar om de avser att delta eller inte.

Januari 2014

Det nya medieetiska systemet börjar gälla 1 januari 2014. PO blir MO och PON blir MEN. Publicitetsreglerna ersätts av *Etiska regler för massmedia*.

Spelregler för press, radio och TV

Press, TV och radio skall ha största frihet inom ramen för tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen för att kunna tjäna som nyhetsförmedlare och som granskare av samhällslivet och för att kunna publicera det som är av vikt och betydelse för medborgarna. Det gäller dock att skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet.

Etiken tar sig inte i första hand uttryck i en formell regeltillämpning utan i en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften. De etiska reglerna för press, radio och tv är ett stöd för den hållningen.

I. PUBLICITETSREGLER

Ge korrekta nyheter

1. Massmediernas roll i samhället och allmänhetens förtroende för dessa medier kräver korrekt och allsidig nyhetsförmedling.
2. Var kritisk mot nyhetskällorna. Kontrollera sakuppgifter så noggrant som omständigheterna medger, även om de tidigare har publicerats. Ge läsaren/mottagaren möjlighet att skilja mellan faktaredovisning och kommentarer.
3. Löpsedel, rubrik och ingress skall ha täckning i texten.
4. Slå vakt om den dokumentära bilden. Var noga med att bilder och grafiska illustrationer är korrekta och inte utnyttjas på ett missvisande sätt.

Var generös med bemötanden

5. Felaktig sakuppgift skall rättas, när det är påkallat. Den som gör anspråk på att bemöta ett påstående skall, om det är befogat, beredas tillfälle till genmäle. Rättelse och genmäle skall i lämplig form publiceras utan dröjsmål och på så sätt att de kan uppmärksammas av dem som har fått del av de ursprungliga uppgifterna. Observera att ett genmäle inte alltid kräver en redaktionell kommentar.
6. Publicera utan dröjsmål Pressens Opinionsnämnds klandrande uttalanden i fall som rör den egna tidningen.

Respektera den personliga integriteten

7. Överväg noga publicitet som kan kränka privatlivets helgd. Avstå från sådan publicitet om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning.
8. Iaktta stor försiktighet vid publicering av självmord och självmordsförsök särskilt av hänsyn till anhöriga och vad ovan sagts om privatlivets helgd.

9. Visa alltid brotts- och olycksoffer och deras anhöriga största möjliga hänsyn. Pröva noga publicering av namn och bild med hänsyn tagen till offren och deras anhöriga.

10. Framhäv inte berörda personers etniska ursprung, kön, nationalitet, yrke, politisk tillhörighet, religiös åskådning eller sexuell läggning om det saknar betydelse i sammanhanget och är missaktande.

Var varsam med bilder

11. Vad som i dessa regler sägs gäller i tillämpliga delar även om bildmaterial.

12. Bildmontage, retuschering på elektronisk väg eller bildtext får ej utformas så att det vilseleder eller lurar läsaren. Ange alltid i direkt anslutning till bilden om den är förändrad genom montage eller retusch. Detta gäller även vid arkivering.

Hör båda sidor

13. Sträva efter att ge personer, som kritiseras i faktaredovisande material tillfälle att bemöta kritiken samtidigt. Sträva också efter att återge alla parter ståndpunkter. Var uppmärksam på att anmälningar av olika slag kan ha till enda syfte att skada den som blivit anmäld.

14. Tänk på att en person, misstänkt för brott, i lagens mening alltid betraktas som oskyldig om fällande dom inte föreligger. Den slutliga utgången av en skildrad rättssak bör redovisas.

Var försiktig med namn

15. Överväg noga konsekvenserna av en namnpublicering som kan skada människor. Avstå från sådan publicering om inte ett uppenbart allmänintresse kräver att namn anges.

16. Om inte namn anges undvik att publicera bild eller uppgift om yrke, titel, ålder, nationalitet, kön eller annat, som gör en identifiering möjlig.

17. Observera att hela ansvaret för namn- och bildpublicering faller på den som återger materialet.

Bilaga 7

II YRKESREGLER

En stark journalistisk integritet är avgörande för trovärdigheten. Den som granskar samhället måste också själv kunna tåla att bli granskad.

Att journalisten visar hänsyn i arbetet på fältet är viktigt för allmänhetens förtroende. Tilltron till medierna och dess medarbetare bygger på att yrkesreglerna följs.

Journalistens integritet

1. Ta inte i tjänsten emot journalistiska uppdrag av personer utanför den redaktionella ledningen
2. Acceptera inte uppdrag, inbjudan, gåva, gratisresa eller annan förmån – och ingå inte avtal eller andra förbindelser – som kan misstänkliggöra din ställning som fri och självständig journalist.
3. Ge inte efter för påtryckningar från utomstående i avsikt att hindra eller inskränka berättigad publicitet.
4. Använd inte din ställning som journalist, eller presskortet, till att utöva påtryckning för egen eller andras vinning eller till att skaffa privata förmåner.
5. Utnyttja inte för egen eller andras vinning opublicerade nyheter beträffande ekonomiska förhållanden eller åtgärder hos stat, kommuner, organisationer, företag eller enskilda.
6. Beakta journalistavtalets bestämmelse om att medarbetare inte får åläggas att skriva mot sin övertygelse eller utföra förödmjukande uppdrag.

Anskaffning av material

7. Tillmötesgå rimliga önskemål från intervjuade personer om att i förväg få veta hur och var deras uttalanden återges.
8. Visa särskild hänsyn mot ovana intervjuobjekt. Upplys den intervjuade om huruvida samtalet är avsett för publicering eller enbart för information.
9. Förfalska inte intervjuer eller bilder.
10. Visa hänsyn vid fotograferingsuppdrag samt vid anskaffning av bilder, särskilt i samband med olyckor och brott.
11. Beakta upphovsrätten vad avser text och bild och ljud.
12. Ange källan när en framställning huvudsakligen bygger på annans sakuppgifter.