DANOWSKY & PARTNERS

Till
Styrelsen för Föreningen Utgivarna

Mediernas Etiska Nämnd i förhållande till Granskningsnämnden – hur undviks dubbelprövning?

1. BAKGRUND

Föreningen Utgivarna arbetar för att stärka massmediernas självreglerande verksamhet genom införandet av en gemensam medieetisk prövning för publiceringar i pressen, samt SR, SVT, UR och TV4.

Utgivarna presenterade under våren 2013 Nils Funckes utredning "Medieetik och självsanering – skiss till en vidgad och stärkt prövning". Utredningen föreslår bland annat att Allmänhetens Pressombudsman ("PO") ersätts av Allmänhetens Medieombudsman ("MO"), samt att Pressens Opinionsnämnd ("PON") ersätts av Mediernas Etiska Nämnd ("MEN"). Liksom PO/PON ska de nya organen ha i uppgift att utöva tillsyn över det medieetiska regelsystemets efterlevnad. Prövningen ska dock omfatta samtliga massmedier.

När utgivarna inhämtade synpunkter på utredningsförslaget efterlyste de tre public service-bolagen ("PS-bolagen") SR, SVT och UR ytterligare utredning för att analysera hur en samordning ska kunna ske mellan de olika pressetiska regelverken och de särskilda bestämmelser i bland annat radio- och tv-lagen (2010:696) ("RTVL"), sändningstillstånd och anslagsvillkor som gäller för radio och tv i allmänhetens tjänst. Eftersom prövningsgrunderna som föreslås för MO/MEN sammanfaller med vissa bestämmelser i såväl RTVL som i PS-bolagens och TV4:s sändningstillstånd kan prövningen som görs inom ramen för självregleringen överlappa den granskning som idag sker hos Granskningsnämnden för radio och tv ("GRN"). PS-bolagen har förklarat att de inte vill ha ett medieetiskt system som innebär att bolagens publiceringar kan komma under prövning av två organ med olika regelsystem.

2. UPPDRAGET

Utgivarna har uppdragit åt mig att utreda de rättsliga möjligheterna att undvika problemet med en dubbelprövning av PS-bolagens publiceringar genom att överföra delar av GRN:s etiska prövning till MO/MEN.[1] I utredningen ingår inte att belysa den lagstiftning som avser

[1] Jag har i denna utredning på ett utmärkt sätt biträtts av jur kand Jenny Nordin. Mina kollegor Ulf Isaksson och Esa Kymäläinen har lämnat värdefulla synpunkter.

marknadsföringsrättsliga regler såsom bestämmelser om sponsring och kommersiella annonser.

I promemorian behandlas följande fråga:

– Vad behövs i rättsligt hänseende, främst yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) ("YGL"), RTVL och PS-bolagens sändningstillstånd, för att låta den etiska prövningen av PS-bolagens sändningar ske inom ramen för en självreglering?

3. UTREDNINGENS DISPOSITION

Avsnitt 4 redovisar de grundläggande regler och principer för PS-bolagens verksamhet som följer av bland annat YGL, RTVL, sändningstillstånd och anslagsvillkor. I avsnitt 5 redogörs för bestämmelserna i de nuvarande sändningstillstånden. Lagstiftarens inställning till självreglering redovisas i avsnitt 6. Min rättsliga bedömning utvecklas i avsnitt 7. Promemorian avslutas med en sammanfattning av mina slutsatser och råd för projektets fortsatta hantering i avsnitt 8.

4. REDOGÖRELSE FÖR GRUNDLÄGGANDE REGELVERK

4.1 Rättslig reglering av innehållet i tv och radio

Rätten att yttra sig i radioprogram, i vilket begrepp tv och ljudradio ingår, följer av YGL. Ingrepp i den grundlagsskyddade yttrandefriheten får bara göras i konstitutionellt tillåtna former genom reglering i grundlag och lag.

RTVL uppställer regler för programverksamheten i radio och tv. Även GRN:s uppdrag följer av dessa regelverk. Av betydelse är också att RTVL implementerar Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster ("AV-direktivet").

Därutöver har PS-bolagen skyldighet att uppfylla de villkor som följer av sändningstillstånd och anslagsvillkor som utfärdas av regeringen efter beslut av riksdagen.

4.2 Närmare om bestämmelserna i YGL

När det gäller möjligheten att meddela föreskrifter och villkor för innehållet i tv och ljudradio skiljer YGL på trådsändningar och andra sändningar. För trådsändningar – i vilket begrepp bland annat webbsändningar av radio och tv ingår – råder i princip full etableringsfrihet. Krav på tillstånd för sändningar på internet får således inte ställas. Möjligheten att bedriva sådan verksamhet får heller inte begränsas av villkor som saknar stöd i YGL. Notera emellertid att

den del av SVT:s och TV4:s programverksamhet på internet som utgör beställ-tv[2] omfattas av RTVL:s bestämmelser om bl a otillbörligt gynnande, produktplacering, reklam, sponsring, annonsering och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Då utrymmet i etern är begränsat har det ansetts nödvändigt att reglera hur det tas i anspråk (prop 1990/91:64, s 79). Rätten att sända tv och radio på annat sätt än genom tråd regleras därför i 3 kap 2 § första stycket YGL där lagstiftaren ges en möjlighet att genom lag införa föreskrifter om tillstånd och villkor för sändningsverksamheten. Sådana regler finns i RTVL.

Av 3 kap 4 § YGL följer att den som sänder tv eller ljudradio självständigt avgör vad som ska förekomma i programmen. I bestämmelsen fastställs således det redaktionella oberoendet som innebär att programinnehållet bara får regleras i enlighet med de krav som uppställs i lag eller som följer av sådana villkor för tillstånd som meddelats i konstitutionellt tillåtna former. Programföretag som sänder med stöd av tillstånd erhåller därigenom ett skydd i förhållande till det allmänna, men programföretagens oberoende är också menat att värnas gentemot andra, t ex annonsörer (prop 2012/13:164, s 16 f).

Den efterhandsgranskning av tv- och radioprogram som utförs av GRN grundas på 7 kap 4 § YGL. Bestämmelsen anger att det "i lag får föreskrivas att en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller har varit ordinarie domare skall granska om radioprogram, som någon sänt på annat sätt än genom tråd, står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna". I motiven anges att paragrafen ger en förankring i grundlagen åt en sådan efterhandsgranskning av radioprogram som utfördes av den dåvarande radionämnden (prop 1990/91:64, s 130). Vidare anges att "det skulle vara främmande för den nya grundlagens bärande principer att en sådan granskning skulle kunna ske utan ett sådant uttryckligt stöd" (prop 1990/91:64, s 130).

En begränsning av nämndens sanktionsmöjligheter följer av andra meningen där det anges att "en sådan nämnd endast får uttala sin mening och förelägga den sändande att följa föreskrifterna eller villkoren". I lagen får vidare anges att ett föreläggande av nämnden får förenas med vite. Frågor om utdömande av vite ska prövas av domstol.

Sådana bestämmelser som avses i 7 kap 4 § YGL har införts i 16 kap RTVL och kommer att behandlas närmare i avsnitt 4.4 nedan.

4.3 Reglering av programverksamheten

Enligt RTVL meddelar regeringen tillstånd för sådan sändningsverksamhet som finansieras med radio- och tv-avgiften enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmän-

---

[2] I 3 kap 1 § punkt 3 RTVL definieras "beställ-tv" som en tjänst där en leverantör av medietjänster i informations, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahåller allmänheten tv-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät a) på begäran av användaren, b) vid en tidpunkt som användaren väljer, och c) från en katalog med program som användaren valt ut. Både SVT Play och TV4 Play har registrerats som beställ-tv hos Myndigheten för radio och tv ("MRTV").

hetens tjänst. I övriga fall där tillstånd krävs meddelas sådant av Myndigheten för radio och tv ("MRTV"). Därutöver regleras PS-bolagens verksamhet också i anslagsvillkoren som årligen beslutas av regeringen.

På förslag av regeringen beslutar riksdagen, inför varje tillståndsperiod, om de generella riktlinjer och villkor som ska gälla för PS-bolagens verksamhet och hur denna ska finansieras. Utifrån riksdagens beslut formulerar sedan regeringen de villkor som ska vara förenade med sändningstillstånden.

RTVL innehåller en *uttömmande* uppräkning av de villkor för sändningstillstånd som regeringen respektive MRTV får ställa. Vid utformningen av RTVL ansåg lagstiftaren att tillståndsvillkoren måste ha stöd i lag eftersom det är fråga om yttrandefrihetsbegränsningar (prop 1995/96:160, s 84). Regeringen fann dock inte att det var lämpligt att samtliga förutsättningar för sändningsrätten skulle framgå direkt genom bestämmelser i lag. I motiven angavs att "[e]n lag som innehåller samtliga de krav som nu framgår av avtal skulle bli mycket vidlyftig och förmodligen snart även inaktuell om det överhuvudtaget är lagtekniskt möjligt att konstruera en sådan lag". En stor fördel med att behålla ordningen där regeringen förenar sändningstillstånd med villkor ansågs vara att "lagen därigenom lättare kan anpassas till den framtida tekniska och massmediepolitiska utvecklingen". Vidare uppmärksammades särskilt att "[d]enna utveckling kan framöver väl komma att innebära att staten helt eller delvis kommer att avstå från att ställa vissa villkor på sändningsverksamheten". Därför regleras endast skyldigheter som gäller för alla sändningar av en viss art genom direkta bestämmelser i RTVL medan övriga krav är frivilliga.

De villkor för sändningsrätten som är av etisk karaktär följer av 4 kap 8-11 §§ (beträffande television), samt 11 kap 3 § RTVL (beträffande ljudradio). Enligt bestämmelserna får sändningstillstånd bland annat förenas med villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas *opartiskt* och *sakligt*. Vidare får också villkor om skyldighet att respektera den *enskildes privatliv* och att sända *genmälen* uppställas. Villkoren beskrivs närmare i avsnitt 5.1 nedan.

Därutöver följer av 5 kap 4 § RTVL att uppgifter som förekommit i ett program i tv-sändning, som sänts på något annat sätt än genom tråd, ska *beriktigas* när det är befogat. Till skillnad från villkoren som räknas upp i 4 kap RTVL är bestämmelsen om beriktigande obligatorisk för samtliga tv-sändningar som sker på annat sätt än genom tråd. Såväl SVT som TV4 och andra programföretag vars verksamhet kräver tillstånd från MRTV omfattas därför av bestämmelsen. För radiosändningar gäller inte bestämmelsen i 5 kap 4 § RTVL direkt, men enligt 11 kap 3 § andra stycket punkt 10 RTVL, får sändningstillstånd förenas med villkor om skyldighet att iaktta bestämmelsen om beriktigande.

Av artikel 28.1 i AV-direktivet följer att "[u]tan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser inom civilrätt, straffrätt eller administrativ lagstiftning som antagits av medlemsstaterna, ska varje fysisk eller juridisk person oberoende av nationalitet, vars legitima intressen – i synnerhet dennes rykte och goda namn – har skadats av felaktiga påståenden i ett tv-program, ha rätt till genmäle eller motsvarande". Medlemsstaterna ska också säker-

ställa att det faktiska utövandet av rätten till genmäle eller motsvarande inte hindras av orimliga regler eller villkor. Enligt artikel 28.3 ska medlemsstaterna även fastställa bestämmelser för förfaranden, varigenom tvister om rätten till genmäle eller motsvarande kan blir föremål för rättslig prövning.

I den engelskspråkiga versionen av artikel 28 framgår att genmälesrätten avser "a right of reply or equivalent remedies". Enligt den svenska lagstiftaren föreligger en skillnad mellan begreppen "genmäle" och "beriktigande" där det senare avser rättelse av fakta och sakuppgifter (prop 1995/96:160, s 100 f).[3] Eftersom artikel 28 främst tar sikte på rättelse av felaktiga påståenden har regeringen konstaterat att en "right of reply", i AV-direktivets mening, tillgodoses genom bestämmelsen om beriktigande i 5 kap 4 § RTVL (prop 1992/93:75, s 31, prop 1995/96:160, s 101, prop 2009/10:115, s 80). RTVL innehåller därför inte någon direkt bestämmelse om genmälesrätt. I enlighet med vad som anförts ovan kan sändningstillståndet istället förenas med villkor om skyldighet att sända genmälen.

Enligt 4 kap 14 § respektive 11 kap 5 § RTVL får beslut om tillstånd inte innehålla andra programrelaterade villkor än de som godtagits av programföretaget. Kravet på godkännande har samband med att programföretagets redaktionella självständighet måste värnas (prop 2007/08:8, s 53). Innan beslut om tillstånd fattas ska programföretaget därför ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som regeringen eller MRTV avser att förena med tillståndet.

Anslagsvillkoren utfärdas årligen av regeringen men måste, i likhet med vad som gäller för sändningstillstånden, ha stöd i riksdagens beslut. I anslagsvillkoren finns villkor relaterade till PS-bolagens ekonomi, verksamhet, organisation, redovisning och revision. Det är inte tydligt vilket utrymme det finns för att reglera programföretagens verksamhet i anslagsvillkoren. I tidigare förarbeten har regeringens möjligheter att ställa upp villkor kopplade till rätten till anslag betraktats som mer omfattande än den reglering som får göras i sändningstillstånden eftersom RTVL reglerar vilka villkor som får ställas i de senare (SOU 2005:1, s 44, SOU 2005:2, s 88). Bestämmelsen om redaktionellt oberoende i YGL hindrar dock att det uppställs långtgående skyldigheter i anslagsvillkoren beträffande programinnehållet.

4.4 Särskilt om GRN:s uppdrag

Som redogjorts för i avsnitt 4.2 ovan är GRN:s uppdrag grundat på 7 kap 4 § YGL. Bestämmelser om nämndens uppdrag och organisation följer av RTVL, samt förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för radio och tv ("instruktionen för MRTV"). GRN är ett särskilt organ inom MRTV vars centrala uppdrag är att, genom efterhandsgranskning, övervaka om program som sänts i tv eller ljudradio eller tillhandahållits i beställ-tv står i överensstämmelse med RTVL och de programrelaterade villkor som kan gälla för sändningarna (16 kap 2 § RTVL). GRN:s etiska prövning av PS-företagens sändningar är därför

[3] Skillnaden mellan "beriktigande" och "genmäle" i RTVL:s mening utvecklas vidare i avsnitt 5.1 nedan.

beroende av vilka villkor som uppställs i sändningstillstånden. Ordförande, vice ordförande, samt övriga ledamöter och ersättare i GRN utses av regeringen för en bestämd tid.

GRN granskar program efter anmälningar från allmänheten eller på initiativ av MRTV. GRN ska alltid pröva anmälningar som berör en enskilds personliga intressen, liknande intressen för företag eller frågor av principiell betydelse. Frågor om intrång i en enskilds privatliv får dock endast prövas med skriftligt medgivande från den enskilde.

I enlighet med de begränsningar som följer av YGL får GRN endast uttala sin mening och förelägga den sändande att följa föreskrifterna eller villkoren. GRN:s beslut kan vara fällande, kritiserande eller friande. Därtill kan GRN också, enligt 17 kap 10 § RTVL, besluta att programföretaget på ett lämpligt sätt ska offentliggöra ett beslut när nämnden funnit att någon brutit mot programrelaterade villkor eller bestämmelsen om beriktigande. Ett sådant beslut får dock inte innebära att offentliggörandet måste ske i leverantörens program. Beslut om offentliggörande får också innefatta ett föreläggande vid vite. Beslut om föreläggande av vite kan överklagas till förvaltningsrätten.

Sedan den 1 januari 2014 följer också av 20 § i instruktionen för MRTV att GRN har i uppgift att årligen i efterhand, utifrån redovisningar från PS-bolagen, bedöma om bolagen har uppfyllt sina uppdrag enligt villkor i sändningstillstånden, anslagsvillkoren och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av RTVL. I regleringsbrevet för budgetåret 2014 avseende MRTV anges vidare att GRN:s bedömningar ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet). För det fall GRN gör bedömningen att uppdraget inte uppfyllts ska nämnden motivera detta ställningstagande (prop 2012/13;164, s 100). GRN ska dock inte rekommendera eller påtala behov av förändringar eftersom det ankommer på PS-bolagen själva att bedöma på vilket sätt uppdraget ska utföras. GRN:s uttalande ska istället ses som ett underlag för programföretagen och dess ägare, samt utgöra underlag för regeringen och riksdagen inför beslut om nästa tillståndsperiod.

4.5 TV-sändningar på internet

I enlighet med vad som anförs i avsnitt 4.2 ovan gäller villkoren som uppställs i PS-bolagens och TV4:s sändningstillstånd inte för programföretagens webbsändningar eller för sändningar som tillhandahålls i beställ-tv. Programverksamheten på internet omfattas således inte av några etiska regler beträffande sändningarnas innehåll. För sändningar på SVT Play och TV4 Play, som utgör beställ-tv i RTVL:s mening, gäller dock kraven om bland annat otillbörligt gynnande, produktplacering, reklam, sponsring, annonsering och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning som följer av RTVL. GRN har således i uppdrag att granska om SVT:s och TV4:s sändningar i beställ-tv överensstämmer med RTVL:s krav.

Det är numera vanligt att även tidningsföretag publicerar rörliga bilder på sina hemsidor. Att notera är att GRN har kommit fram till att vissa program som tillhandahålls via tidningarnas webbsidor utgör beställ-tv och således omfattas av RTVL:s bestämmelser. Tidningarnas tv-

inslag på internet kan därutöver även omfattas av de etiska reglerna för press, tv och radio då PO/PON även kan pröva internetpubliceringar från medlemsföretag i Tidningsutgivarna ("TU") och Sveriges Tidskrifter. Sedan 2011 har PO/PON:s prövningsrätt utvidgats till att också omfatta grundlagsskyddade nättidningar som aktivt anslutit sig till det pressetiska systemet.

5. NUVARANDE TILLSTÅND

5.1 Tillståndsvillkor avseende etisk prövning

De nuvarande sändningstillstånden för PS-bolagen trädde i kraft den 1 januari 2014 och gäller till och med den 31 december 2019. När det gäller innehållet i programföretagens sändningar följer av tillstånden att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av en vidsträckt yttrandefrihet. Före sändning av program ska företagen därför så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter i programmen. Ämnesval och framställning ska också ta sikte på vad som är relevant och väsentligt. Enligt förarbetena till RTVL ska kraven ses mot bakgrund av att det inte råder någon etableringsfrihet för etersända medier och att det därför finns begränsade möjligheter att få utrymme att bemöta ett påstående (prop 1995/96:16, s 92). Därutöver anges också i sändningstillstånden att den enskildes privatliv ska respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänintresse kräver annat.

Kravet på opartiskhet gäller för samtliga PS-företag och innebär enligt GRN:s praxis att kontroversiella ämnen eller händelser inte får behandlas ensidigt, d v s så att endast en parts version eller synpunkter klart dominerar ett program eller inslag. Om allvarlig kritik riktas mot en klart utpekad part ska den kritiserade få bemöta eller kommentera kritiken i samma program eller inslag. Antingen genom att den kritiserade själv medverkar eller genom att en kommentar från honom eller henne redovisas. I sändningar som omfattas av villkor om opartiskhet får det enligt 5 kap 6 § RTVL inte förekomma meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan och som syftar till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.

Enligt PS-bolagens sändningstillstånd ska den som har befogat anspråk på att bemöta ett påstående också ges tillfälle till *genmäle*. Till skillnad från beriktigande, som beskrivits i avsnitt 4.3 ovan, avser genmälesrätten angrepp mot åsikter eller personer. Bestämmelsen om genmäle anknyter därmed till kravet på opartiskhet (prop 1995/96:160, s 100). I motiven framhålls vidare att: "En skillnad mellan begreppens innebörd kan sägas ligga i att genmälet ofta måste utformas och framföras av den berörde själv medan beriktigandet utformas och framförs/införs av utgivaren. Därför är det oftast den programansvarige som rättar felaktiga sakuppgifter (beriktigande) och den drabbade som bemöter värdeomdömen riktade mot honom själv (genmäle)" (prop 1995/96:160, s 100). Till skillnad från PS-bolagen omfattas inte TV4 av kraven på opartiskhet och rätt till genmäle.

Beslut om genmäle är inte vanligt förekommande i GRN:s praxis. Mig veterligen finns endast ett fåtal beslut där GRN funnit att PS-bolagen handlat i strid med bestämmelsen om genmäle i sändningstillståndet (beslut den 12 april 2000, dnr 524/99-20 och 542/99-2, beslut den 31 mars 2004, dnr 985/03-30), beslut den 27 oktober 2008, dnr 516/08-20.

Villkoret om saklighet innebär främst att uppgifter som är av betydelse för framställningen ska vara korrekta och att framställningen inte får vara vilseledande, t ex genom att väsentliga uppgifter utelämnas. Saklighetskravet är även kopplat till bestämmelsen om beriktigande i 5 kap 4 § RTVL då beriktigandet avser rättelse av sakuppgifter (prop 1995/96:160, s 100). Såväl PS-bolagen som TV4 omfattas av kravet på saklighet och berättigande.

Bestämmelsen om att den enskildes privatliv ska respekteras i programverksamheten är avsedd att ge skydd för den personliga integriteten. I GRN:s praxis tillämpas den även i fall med namnpublicering vid brott eller misstanke om brott. Bestämmelsen gäller både för PS-bolagen och TV4.

5.2 Översyn

Enligt 4 kap 14 § RTVL ska sändningstillstånd som meddelas av regeringen gälla för viss tid som bestäms av regeringen, medan tillstånd som beviljats av MRTV gäller för sex år. I enlighet med riksdagens beslut om riktlinjer för den nya tillståndsperioden har regeringen bestämt att även PS-bolagens sändningstillstånd ska gälla för sex år, till och med den 31 december 2019 (prop 2012/13:164, s 22 f).

I regeringens förslag på riktlinjer uppmärksammades särskilt att ny teknik, nya regelverk och andra medieformer snabbt kan leda till ändrade förutsättningar för radio och tv i allmänhetens tjänst. Regeringen fann därför att det är av stor betydelse att PS-bolagen kan möta olika förändringar inom ramen för sina uppdrag, men också att det kan finnas behov av en strukturerad uppföljning och utvärdering av huruvida villkoren gett avsedd effekt i programföretagets verksamhet.

Mot denna bakgrund kom regeringen fram till att en översyn av villkoren ska göras efter halva tillsynsperioden. Då översynen inte får medföra att tillståndsperioden i praktiken halveras ska den enligt regeringen inte vara alltför omfattande. En strävan bör istället vara att översynen blir framåtsyftande och att antalet frågor däri begränsas.

6. LAGSTIFTARENS INSTÄLLNING TILL SJÄLVREGLERING

Frågan om ett effektivt system för självreglering skulle kunna tillgodose behovet av reglering av PS-bolagens verksamhet diskuterades inför fastställandet av riktlinjer inför den aktuella tillståndsperioden (prop 2012/13:164, s 20 f). I motiven angavs att: "Regeringen ser, liksom kommittén, generellt positivt på att aktörer inom radio och tv, däribland programföretagen, tar initiativ till självsanerande insatser. När det gäller verksamheten på internet skulle behovet av

reglering genom ett effektivt system för självreglering kunna, såsom flera remissinstanser, bl a *SVT, Svenska Journalistförbundet* och TU anför, tillgodoses i vissa delar. [...] Regeringens uppfattning är att uppdraget till radio och tv i allmänhetens tjänst bör vara tydligt formulerat, transparent och uppföljningsbart. Regeringen anser inte att detta till fullo kan uppnås genom ett system för självreglering" (prop 2012/13:164, s 21).

Av artikel 4.7 i AV-direktivet följer att medlemsstaterna ska främja system för samreglering och/eller självreglering (*eng.* "co-regulation and/or self-regulation") på nationell nivå inom de områden som samordnas genom direktivet och i den utsträckning det är möjligt enligt respektive medlemsstats rättsordning. System för själv- och samreglering ska utformas så att de blir allmänt accepterade av de viktigaste aktörerna i de berörda medlemsstaterna och säkrar en effektiv tillämpning.

I AV-direktivets skäl 44 anges att självreglering är "ett slags frivilligt initiativ som ger ekonomiska aktörer, arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer eller föreningar möjlighet att själva och för eget vidkommande anta gemensamma riktlinjer". Vidare anges att medlemsstaterna, i enlighet med sina olika rättsliga traditioner, bör "erkänna den roll som effektiv självreglering kan ha för att komplettera befintliga mekanismer inom lagstiftning, domstolsväsende och/eller förvaltning samt dess viktiga bidrag till uppnåendet av målen" i AV-direktivet.

Samreglering beskrivs i skäl 44 som, "i sin minimala form, en rättslig länk mellan självreglering och den nationella lagstiftaren, i enlighet med medlemsstaternas rättsliga traditioner". Enligt beskrivningen tycks begreppet närmast avse att lagstiftaren utformar regler och uppställer ett system för att säkerställa reglernas efterlevnad i samverkan med aktörer inom branschen. Någon tydligare redogörelse för skillnaden mellan sam- och självreglering lämnas emellertid inte i AV-direktivet och följer heller inte av de svenska lagmotiven.

I samband med implementeringen av den tidigare versionen av AV-direktivet[4] konstaterades att direktivet inte innebär att medlemsstaterna åläggs en *skyldighet* att upprätta system för själv- eller samreglering. I motiven ansluter sig dock regeringen till AV-utredningens bedömning att det finns förutsättningar att utveckla självregleringen inom radio- och tv-området på samma sätt som framgångsrikt skett inom andra områden (prop 2009/10:115, s 201 ff). Detta kan åstadkommas genom att programföretagen ansluter sig till befintliga system eller genom att de skapar egna. En del av det som regelmässigt meddelas i form av villkor i sändningstillstånd skulle kunna ersättas med självreglering och därmed undgå myndighetskontroll. En självregleringsordning skulle också med fördel kunna omfatta allt som de berörda företagen publicerar, oberoende av sändningsform.

För att utvecklingen mot en självreglering skulle underlättas konstaterade AV-utredningen att det inte fanns anledning att låta regler som föreskrivs som villkor för sändningstillstånd ersättas med föreskrifter i lag (SOU 2008:116, s 373 f). Om ett programföretag omfattas av

---

[4] Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007.

en effektiv ordning för självreglering bör tillståndsmyndigheten istället kunna avstå från att ställa upp tillståndsvillkor inom områden som omfattas av självregleringen. En ordning med tillståndsvillkor framstod i detta perspektiv som mer lämplig än om motsvarande villkor skulle framgå direkt av lag, eftersom tillståndsmyndigheten kan ändra eller upphäva villkor för programföretag som omfattas av självreglering. Några förslag om när förutsättningarna kan anses vara uppfyllda för att avstå från tillståndsvillkor lämnades dock inte. Enligt AV-utredningen gällde bedömningen endast andra programföretag än PS-bolagen eftersom PS-bolagen intar en särställning genom den särskilda finansieringen och styrningen som sker av riksdag och regering (SOU 2008:116, s 454).

7. BEDÖMNING

För att undvika ett medieetiskt system som innebär att PS-bolagens, men även TV4:s, publiceringar kan komma under prövning av två organ med olika regelsystem krävs att GRN:s uppdrag inskränks i den mån det omfattar prövning av tillståndsvillkor som sammanfaller med de medieetiska reglerna. Min bedömning är att en övergång av GRN:s etiska prövning till MO/MEN skulle kunna åstadkommas på tre olika sätt. Mot bakgrund av det rådande regelverket innebär lösningarna emellertid att några lagändringar behövs.

Nedan redovisas hur en övergång av GRN:s etiska prövning till MO/MEN skulle kunna genomföras, samt vilka åtgärder i form av lagändringar m m som behöver vidtas för att få till stånd en sådan lösning. I avsnitt 7.4 redogörs för några särskilda överväganden som identifierats under utredningsarbetet.

7.1 Övergång av GRN:s etiska prövning genom grundlagsändring

Ett alternativ för att undvika problemet med en "dubbelprövning" av PS-bolagens och TV4:s programverksamhet kan vara att modifiera GRN:s uppdrag så som det anges i RTVL. En sådan lösning skulle kunna åstadkommas genom att ange i RTVL att efterhandsgranskningen rörande de bestämmelser som avser opartiskhet, saklighet, skyldighet att respektera den enskildes privatliv, beriktigande och genmäle istället ska ske inom ramen för en självreglering där MO/MEN är tillsynsorgan. Då GRN:s uppdrag är förankrat i YGL kan det emellertid ifrågasättas om det är förenligt med den nu gällande grundlagen att låta delar av GRN:s uppdrag övergå till en icke offentligrättsligt reglerad aktör som MO/MEN.

GRN:s uppdrag följer av RTVL och regeringens förordning med instruktion för MRTV. Enligt RTVL har GRN i uppdrag att, genom efterhandsgranskning, övervaka om program som sänts i tv eller ljudradio står i överensstämmelse med RTVL och de programrelaterade villkor som gäller för sändningarna (16 kap 2 § RTVL). GRN:s uppdrag omfattar därmed både PS-bolagens och TV4:s programverksamhet. Ramarna för GRN:s etiska prövning av programinnehållet bestäms utifrån de villkor som uppställs i programföretagens sändningstillstånd.

Den efterhandsgranskning som utförs av GRN har grundlagsstöd i 7 kap 4 § YGL där det anges att det "i lag får föreskrivas att en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller har varit ordinarie domare skall granska om radioprogram, som någon sänt på annat sätt än genom tråd, står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna".

Det framgår inte uttryckligen i lagtexten eller motiven till bestämmelsen att den nämnd som avses måste vara en myndighet. Däremot anges i specialmotiveringen till paragrafen att: "Paragrafen ger en förankring i grundlagen åt en sådan efterhandsgranskning av radioprogram som idag utförs av radionämnden. Det skulle vara främmande för den nya grundlagens bärande principer att en sådan granskning skulle kunna ske utan ett sådant uttryckligt stöd" (prop 1990/91:64, s 130).[5]

Regeringen tycks också ha utgått ifrån att nämnden ska utgöras av en myndighet. I samband med att GRN kom att utgöra ett särskilt beslutsorgan inom MRTV konstaterade regeringen således följande: "För att upprätthålla kraven enligt yttrandefrihetsgrundlagen är det helt nödvändigt att den särskilt sammansatta granskningsnämnden behålls och att den har kvar sin uppgift att granska innehållet i sända program, i såväl radio som tv. Nämnden kommer enligt regeringens förslag att utgöra ett särskilt beslutsorgan inom den nybildade Myndigheten för radio och tv. Det kan konstateras att nämnden redan idag fungerar som ett särskilt beslutsorgan inom myndigheten Granskningsnämnden för radio och TV. [...] Regeringen anser att det inte av ordalydelsen i 7 kap 4 § yttrandefrihetsgrundlagen framgår att den särskilda nämnden måste vara en självständig myndighet. I motiven till bestämmelsen (prop 1990/91:64, s 130) anges att den avser att ge grundlagsförankring åt dåvarande Radionämndens efterhandsgranskning av radioprogram. [...] Sammanfattningsvis anser regeringen att det bakomliggande syftet med 7 kap 4 § yttrandefrihetsgrundlagen att garantera en kvalificerad och rättssäker efterhandsgranskning av radio- och tv-program även framgent kommer att upprätthållas genom bibehållandet av den särskilda granskningsnämnden vid den nya myndigheten" (prop 2009/10:115, s 253).

Mot bakgrund av motivuttalandena är min bedömning att en ändring av RTVL som innebär att delar av GRN:s efterhandsgranskning flyttas till MO/MEN sannolikt skulle kräva en grundlagsändring. Eventuellt skulle en grundlagsändring kunna undvikas om lagstiftaren beslutar om MO/MEN:s utformning i enlighet med 7 kap 4 § YGL. En sådan lösning skulle dock knappast vara förenlig med idén om självreglering.

7.2 Övergång av GRN:s etiska prövning genom ändring av tillståndsvillkoren

GRN:s etiska prövning av PS-bolagens sändningar är beroende av vilka villkor som uppställs i sändningstillstånden. En möjlighet att åstadkomma en lösning där den etiska prövningen av PS-bolagens publiceringar istället sker inom ramen för ett system för självreglering skulle därför vara att få till stånd en ändring av tillståndsvillkoren där kraven på opartiskhet,

---

[5] GRN har övertagit Radionämndens granskningsuppgifter (prop 1993/94:160 s 41).

saklighet, respekt för den enskildes privatliv, genmäle och beriktigande[6] utmönstras ur PS-bolagens sändningstillstånd. Kraven omfattas då inte längre av GRN:s prövning utan kan istället tillgodoses inom ramen för det medieetiska regelverket.

I YGL regleras lagstiftarens möjlighet att uppställa villkor för tv- och ljudradiosändningar som sker på annat sätt än genom tråd. Sändningsrätten får således i enlighet med 3 kap 2 § första stycket YGL endast regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd eller villkor för att sända. Någon närmare angivelse av innehållet i de villkor som får uppställas i lag följer inte av YGL. RTVL innehåller däremot en uttömmande uppräkning av de villkor för sändningstillstånd som regeringen respektive MRTV får ställa.

De tillståndsvillkor av etisk karaktär som riskerar att sammanfalla med de pressetiska reglerna är bestämmelserna om *saklighet* och *opartiskhet*, samt skyldighet att respektera den *enskildes privatliv*. Därtill kommer också bestämmelserna om *beriktigande* och *genmäle*, som anknyter till kraven på saklighet och opartiskhet. Till skillnad från genmäle följer bestämmelsen om beriktigande direkt av RTVL och är tvingande för programföretag som sänder tv på annat sätt än genom tråd. Övriga villkor är inte tvingande, vilket innebär att tillståndsmyndigheten kan avstå från att uppställa dessa i sändningstillståndet. För radioverksamheten är även kravet på beriktigande av icke tvingande karaktär.

Sändningsvillkoren måste ha stöd i de allmänna riktlinjer som beslutas av riksdagen inför varje tillståndsperiod. För att få till stånd en ändring av tillståndsvillkoren torde därför krävas ingående diskussioner med såväl riksdag som regering. I lagmotiven till RTVL har anförts att tillståndsmyndigheten bör kunna främja självregleringen genom att avstå från att ställa upp sändningsvillkor inom områden som omfattas av självreglering (prop 1995/96:160, s 84).

Enligt artikel 4.5 i AV-direktivet ska medlemsstaterna också främja system för samreglering och/eller självreglering på nationell nivå inom de områden som samordnas genom direktivet och i den utsträckning det är möjligt enligt respektive medlemsstats rättsordning. I samband med implementeringen av AV-direktivet konstaterade regeringen att bestämmelsen inte innebär att medlemsstaterna åläggs en skyldighet att upprätta system för självreglering. Regeringen anslöt sig dock till AV-utredningens bedömning att det fanns förutsättningar att utveckla självregleringen inom radio- och tv-området på samma sätt som framgångsrikt skett inom andra områden (prop 2009/10:115, s 201 ff).

För att underlätta utvecklingen mot en självreglering fann AV-utredningen att det inte fanns anledning att låta regler som föreskrivs som villkor för sändningstillstånd ersättas med föreskrifter i lag (SOU 2008:116, s 373 f). Om ett programföretag ansluter sig till en effektiv ordning för självreglering bör tillståndsmyndigheten kunna avstå från att ställa upp tillståndsvillkor inom områden som omfattas av självregleringen. AV-utredningen anförde bland annat

---

[6] Notera att kravet på beriktigande följer direkt av RTVL för uppgifter som förekommer i ett program i tv-sändning (5 kap 4 § RTVL). Det krävs därför en ändring av RTVL för att prövningen av rätten till beriktigande i tv-program ska kunna övergå till MO/MEN. Detta behandlas särskilt i avsnitt 7.4.1 nedan.

följande: "För att en ordning för självreglering ska kunna ersätta offentliga regler och myndighetskontroll måste det krävas att den är effektiv. Den bör åtminstone omfatta en uppförandekod, en ordning för hur överträdelser ska prövas på ett oberoende sätt och sanktioner vid överträdelser som är minst lika kännbara som de sanktioner som en tillsynsmyndighet eller förvaltningsdomstol skulle kunna dela ut vid motsvarande överträdelser. [...] Det som nu sagts gäller andra programföretag än public service-företagen. Dessa (d v s PS-bolagen, min anmärkning) intar en särställning i sammanhanget bland annat genom deras särskilda finansiering och den särskilda styrning som sker av riksdagen och regeringen" (SOU 2008:116, s 454).

I motiven inför förnyelsen av PS-bolagens nuvarande sändningstillstånd framhöll regeringen, såsom redogjorts för redan under p 6 ovan, även att: "Regeringen ser, liksom kommittén, generellt positivt på att aktörer inom radio och tv, däribland programföretagen, tar initiativ till självsanerande insatser. När det gäller verksamheten på internet skulle behovet av reglering genom ett effektivt system för självreglering kunna, såsom flera remissinstanser, bl a *SVT, Svenska Journalistförbundet* och TU anför, tillgodoses i vissa delar.[...] Regeringens uppfattning är att uppdraget till radio och tv i allmänhetens tjänst bör vara tydligt formulerat, transparent och uppföljningsbart. Regeringen anser inte att detta till fullo kan uppnås genom ett system för självreglering" (prop 2012/13:164, s 21).

Sammanfattningsvis talar AV-utredningens och regeringens konstateranden för att det skulle vara en betydande utmaning för Utgivarna att nå framgång med ett förslag som innebär en fullständig utmönstring av de tillståndsvillkor som avser det medieetiska området. Min bedömning är dock att det inte föreligger något rättsligt hinder för regering och riksdag att avstå från att ställa upp sådana tillståndsvillkor för PS-bolagens verksamhet.

7.3 Ändring av sändningsvillkor i kombination med ändring av RTVL

En annan väg - och sannolikt den mest framkomliga - kan vara att ett nytt villkor uppställs i sändningstillstånden där PS-bolagen åläggs en skyldighet att uppfylla kraven på saklighet, opartiskhet, respekt för den enskildes privatliv, genmäle och beriktigande genom att ansluta sig till ett system för självreglering i ordnade former. Detta nya villkor skulle ersätta nuvarande villkors direkta krav i angivna hänseenden. Det allmänna skulle genom kravet på självreglering ha en försäkran om att de uppräknade kraven uppfylls av PS-företagen, men problemet med en "dubbelprövning" undviks eftersom den etiska prövningen endast görs av MO/MEN.

Enligt 3 kap 2 § första stycket YGL får lagstiftaren genom lag införa föreskrifter om tillstånd och villkor för sändningsverksamheten. Sådana regler finns i RTVL. Eftersom villkorslistan i RTVL ska vara uttömmande skulle en lagändring krävas för att lagstiftaren ska ha möjlighet att förena sändningstillstånden med ytterligare villkor (prop 1995/96:160, s 84). Villkoren som uppställs i PS-bolagens sändningstillstånd måste förankras i riksdagsbeslut. En lagändring av nu angivet slag torde det vara enklare att få acceptans för än alternativet att lagstiftaren helt skulle avstå från etiska villkor.

En annan konsekvens av att villkorslistan i RTVL ska vara uttömmande är att noggranna överväganden måste göras kring hur bestämmelsen om att PS-bolagen ska ansluta sig till ett system för självreglering ska utformas. Att föreskriva att PS-bolagen måste ansluta sig till ett system för självreglering skulle kunna strida mot 3 kap 2 § första stycket YGL om de medieetiska reglerna går utöver vad som ryms inom kraven på opartiskhet, saklighet, respekt för den enskildes privatliv, genmäle och beriktigande som anges i RTVL.

Hänsyn måste även tas till bestämmelsen om redaktionellt oberoende i 3 kap 4 § YGL som innebär att programinnehållet bara får regleras i enlighet med de krav som uppställs i lag eller som följer av sådana villkor för tillstånd som meddelats i konstitutionellt tillåtna former.

Det är viktigt att notera att genom en lösning enligt ovan skulle GRN:s uppgift att övervaka att PS-bolagen uppfyller kraven i sändningstillstånden inte ändras. Däremot skulle den materiella prövningen av de etiska villkoren inte längre ingå i nämndens uppdrag. GRN skulle endast ha som uppgift att, i enlighet med villkoret i sändningstillståndet, kontrollera att PS-bolagen uppfyller kravet på att ansluta sig till ett system för självreglering. Det är emellertid av central betydelse att den nya villkorsbestämmelsen i RTVL inte utformas så att GRN i praktiken kommer att granska den tillsyn som utövas av MO/MEN.

Sedan den 1 januari 2014 följer också av instruktionen för MRTV att GRN har i uppgift att årligen i efterhand, utifrån redovisningar från PS-bolagen, bedöma om bolagen har uppfyllt sina uppdrag enligt villkor i sändningstillstånden, anslagsvillkoren och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av RTVL. Även den uppgiften skulle kunna ligga kvar på GRN under förutsättning att nämnden endast kan uttala sig kring huruvida PS-bolagen uppfyllt villkoret att ansluta sig till ett system för självreglering. GRN ska således inte kunna göra någon bedömning av det etiska regelverket i sig eller MO/MEN:s tillämpning av detta. Det kan antas att regering och riksdag åtminstone inledningsvis kommer vilja ha en möjlighet att utvärdera PS-bolagens anslutning till ett system för självreglering. Det är dock en fråga som bör behandlas inom ramen för de eventuella överläggningarna.

7.4 Särskilda överväganden

7.4.1 Bestämmelsen om beriktigande i RTVL

Bestämmelsen om *beriktigande* följer, till skillnad från kravet på genmäle, direkt av 5 kap 4 § RTVL och är tvingande för all programverksamhet i tv som sänts på annat sätt än genom tråd. Bestämmelsen gäller därför både för SVT och TV4. För sändningar i radio gäller bestämmelsen endast i den mån sändningstillståndet förenats med villkor om skyldighet att iaktta bestämmelsen (11 kap 3 § punkt 10 RTVL).

Eftersom bestämmelsen om beriktigande följer direkt av RTVL skulle de lösningar som beskrivs i avsnitt 7.2 och 7.3 ovan kräva en lagändring där kravet på beriktigande – i likhet med vad som gäller beträffande beriktigande av uppgifter som förekommit i program i ljudradio – bara anges i villkorslistan i 4 kap 9 § RTVL. Om kravet på beriktigande fortsättnings-

vis följer direkt av RTVL skulle nämligen skyldigheten att sända beriktigande prövas av GRN. Problemet med en risk för dubbelprövning skulle i sådana fall kvarstå. Vid en sådan lösning som beskrivs i avsnitt 7.1 ovan skulle problemet emellertid inte aktualiseras då granskningen av om PS-bolagen uppfyller kravet på beriktigande istället skulle utföras av MO/MEN.

I enlighet med vad som framhölls i avsnitt 4.3 ovan har EU:s medlemsstater en skyldighet enligt artikel 28 i AV-direktivet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att etablera rätten till genmäle eller motsvarande och fastställa den procedur som ska följas för att genomföra detta. Medlemsstaterna ska också fastställa bestämmelser för förfaranden, varigenom tvister om rätten till genmäle eller motsvarande kan bli föremål för rättslig prövning. I skäl 102 i AV-direktivet anges att: "Även om tv-programföretag normalt är skyldiga att säkerställa att programmen presenterar fakta och händelser på ett korrekt sätt är det inte desto mindre viktigt att programföretagen åläggs speciella skyldigheter med hänsyn till rätten till genmäle eller motsvarande så att varje person, vars legitima intressen har skadats av ett påstående som gjorts under ett tv-program, effektivt kan utnyttja denna rättighet".

Regeringen har konstaterat att AV-direktivets krav uppfylls i svensk lagstiftning genom bestämmelserna i RTVL, särskilt som reglerna kompletteras av bestämmelserna om ärekränkning och otillbörlig marknadsföring (prop 1995/96:160, s 101, prop 1992793:75, s 30).

Enligt den tidigare gällande radiolagen (1966:755) fick, i avtal mellan regeringen och PS-bolagen, föreskrivas skyldighet att sända beriktigande och genmäle. Kravet på beriktigande uppställdes därmed inte direkt i lagen. I motiven till den numera upphävda lag (1992:1356) om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten framhöll regeringen att radiolagens bestämmelser, i fråga om marksänd television, uppfyllde direktivets[7] krav om rätten till beriktigande (prop 1992/93:75, s 30). Det torde därför inte föreligga något hinder mot att låta kravet på beriktigande följa som ett villkor för sändningstillstånd.

AV-utredningen konstaterade i samband med den svenska implementeringen av AV-direktivet att: "En förutsättning för att myndighetskontroll ska kunna ersättas med självreglering är dock att Sverige inte genom internationella förpliktelser är skyldigt att lagreglera de aktuella frågorna. [...] AV-direktivet innebär att medlemsstaterna inte kan uppfylla de krav som riktas mot dem enbart genom att hänvisa till självreglering. Möjligheten att avstå från myndighetsreglering till förmån för självreglering måste därför begränsas till frågor som inte omfattas av direktivet" (SOU 2008:116, s 373 f).

Om AV-utredningen har rätt i detta konstaterande torde det inte vara möjligt för regering och riksdag att helt utmönstra kravet på beriktigande i RTVL och låta myndighetskontrollen ersättas med självreglering. Vid en sådan lösning som presenteras i avsnitt 7.3 ovan skulle regeringen emellertid förena sändningstillståndet med villkor där PS-bolagen åläggs en

---

[7] Hänvisning gjordes till artikel 23 i det då gällande "rådets direktiv av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (89/552/EEG)" ("TV-direktivet"). TV-direktivets artikel 23 motsvarar artikel 28 i AV-direktivet.

skyldighet att iaktta kravet på beriktigande genom att ansluta sig till ett system för självreglering i ordnade former. Regeringen skulle därigenom säkerställa att PS-bolagen ansluter sig till ett medeetiskt system genom vilket AV-direktivets krav på genmäle eller motsvarande tillgodoses.

Enligt den nu gällande ordningen har GRN i uppdrag att granska program efter anmälningar från allmänheten eller på initiativ av MRTV. I enlighet med de begränsningar som följer av YGL kan GRN endast uttala sin mening och förelägga den sändande att iaktta bestämmelsen om beriktigande. GRN:s beslut kan därmed vara fällande, kritiserande eller friande. Därtill har GRN möjlighet att besluta att ett programföretag som brutit mot bestämmelsen om beriktigande ska offentliggöra nämndens beslut på ett lämpligt sätt. Nämndens beslut om offentliggörande får även innefatta ett föreläggande vid vite. GRN:s beslut om vitesförläggande kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i enlighet med RTVL. En enskild kan dock inte överklaga GRN:s beslut att fria ett programinslag eller beslut om att en anmälan inte kommer att granskas.

Vid en lösning där kravet på beriktigande istället tillgodoses inom ramen för en självreglering kommer möjligheten för GRN att besluta om offentliggörande vid vitesföreläggande att bortfalla. En fråga som kan komma att aktualiseras i detta sammanhang är om Sverige uppfyller AV-direktivets krav på att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att etablera rätten till genmäle eller motsvarande och fastställa den procedur som ska följas för att genomföra detta.

En av grundbultarna inom unionsrätten, som stadsfästs av EU-domstolen[8], är principen om EU-rättens direkta effekt som tillåter enskilda att direkt åberopa en europeisk bestämmelse i nationell eller europeisk domstol. För att bestämmelser i direktiv ska ha direkt effekt krävs att de är ovillkorliga och tillräckligt tydliga och precisa. Direkt effekt kan inte tillämpas om medlemsstaterna ges visst handlingsutrymme vid genomförandet av den aktuella bestämmelsen.[9] För direktiv kan den direkta effekten endast vara vertikal på så vis att den bara kan åberopas av en enskild gentemot staten och inte gentemot t ex en annan privatperson eller ett företag. Det finns inga avgöranden från svensk domstol eller EU-domstolen där det konstaterats att artikel 28 i AV-direktivet har direkt effekt.

EU-domstolen har i målet Francovich[10] fastslagit att enskilda under vissa förutsättningar även har möjlighet att få skadestånd då deras rättigheter har kränkts genom en överträdelse av EU-rätten som kan tillskrivas en medlemsstat. En medlemsstat kan således bli skadeståndsskyldig i förhållande till en enskild vid t ex felaktig implementering av ett direktiv eller felaktig tillämpning av EU-rätten. I enlighet med EU-domstolens praxis ska tre krav vara uppfyllda för att skadeståndsansvar ska aktualiseras; den överträdda EU-rättsregeln ska ha ställts upp till skydd för enskilds rättigheter, den aktuella överträdelsen av EU-rätten ska vara

---

[8] Domstolens dom den 5 februari 1963 i målet van Gend & Loos, mål nr 26/62, samt domstolens dom den 4 december 1974 i målet van Dyun, mål nr 41/74.
[9] Domstolens dom den 19 januari 1982 i målet Becker, mål nr 8/81.
[10] Domstolens dom den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90.

tillräckligt klar och det måste föreligga ett kausalsamband mellan överträdelsen och den skada som den enskilde lidit.

Att den nu gällande ordningen – som enligt lagstiftaren uppfyller AV-direktivet krav – inte ger enskilda någon möjlighet att överklaga GRN:s beslut talar för att det inte föreligger något hinder mot att MEN tar över prövningen av rätten till beriktigande. Därutöver följer också av artikel 4.7 i AV-direktivet att medlemsstaterna ska främja system för samreglering och/eller självreglering. För att försäkra att det medieetiska systemet erbjuder sådana åtgärder som är nödvändiga för att etablera rätten till genmäle bör emellertid MEN:s sammansättning – i likhet med hur GRN och PON är utformade idag – vara sådan att såväl olika branschorgan som det allmänna är representerade i nämnden. Ordförande för såväl GRN som för PON är idag synnerligen kvalificerade domare. Liksom för GRN och PON bör även ordföranden för MEN vara en särskilt kvalificerad ordinarie domare.

7.4.2 Problem med olika regler för PS-bolagen och TV4?

I de nuvarande sändningstillstånden gäller villkor om opartiskhet och genmäle för PS-bolagen, men inte för TV4. En särskild fråga är om det medieetiska systemet, för att vara ändamålsenligt och logiskt, kräver att samma regler gäller för alla programföretag. Med hänsyn till PS-bolagens särskilda finansiering är min gissning att lagstiftaren inte skulle gå med på en övergång av GRN:s etiska prövning till MO/MEN om inte kraven på opartiskhet och genmäle för PS-bolagen säkerställs inom ramen för det medieetiska systemet. Ett helt gemensamt regelverk skulle förutsätta att TV4 accepterar formellt utökade krav på programverksamheten.

Kraven på opartiskhet och genmäle har diskuterats närmare i avsnitt 5.1 ovan. Enligt GRN:s praxis innebär kravet på opartiskhet att kontroversiella ämnen inte får behandlas ensidigt så att endast en parts version eller synpunkter klart dominerar ett program eller inslag. Om allvarlig kritik riktas mot en klart utpekad part ska den kritiserade få bemöta eller kommentera kritiken i samma program eller inslag, genom egen medverkan eller genom att en kommentar från honom eller henne redovisas. Kravet på opartiskhet anknyter därmed till bestämmelsen om genmäle.

Även de etiska reglerna för press, radio och tv innehåller bestämmelser om genmäle och en skyldighet att återge alla parters ståndpunkter. I punkt 5 i de pressetiska reglerna anges således att: "[d]en 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". I punkt 13 under rubriken "Hör båda sidorna" anges vidare: "Sträva efter att ge personer, som kritiseras i faktaredovisande material tillfälle att bemöta kritiken samtidigt. Sträva också efter att återge alla parters ståndpunkter."

I vilken mån de pressetiska reglerna kommer att bearbetas återstår att se. Sannolikt kommer de pressetiska reglernas bestämmelser om genmäle och skyldighet att "höra båda sidorna" även att tillämpas av MO/MEN. För att lagstiftaren ska anse att förutsättningarna är uppfyllda

för en övergång av GRN:s etiska prövning till MO/MEN kommer det troligen också krävas att bestämmelserna ingår i det medeetiska regelverket. TV4 som inte omfattas av villkoren om opartiskhet och genmäle kan följaktligen behöva ta ställning till huruvida bolaget är villigt att acceptera utökade krav beträffande programinnehållet.

I detta sammanhang bör också förbudet mot s k åsiktsannonser i 5 kap 6 § RTVL nämnas. Förbudet innebär att det i sändningar som omfattas av krav på opartiskhet inte får förekomma meddelanden som sänts på uppdrag av någon annan och som syftar till att vinna stöd i politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden. Bestämmelsen är för närvarande inte aktuell för andra än PS-bolagen eftersom den har sin grund i kravet på opartiskhet. Då förbudet inte kan anses ligga inom ramen för GRN:s etiska prövning, utan snarare utgör en del av regleringen av sponsring och reklam i tv och radio, kan bestämmelsen inte förmodas ge upphov till risk för "dubbelprövning".

8. KONKLUSION

För att undvika ett medieetiskt system som innebär att PS-bolagens publiceringar kan komma under prövning av två organ utifrån två olika regelsystem krävs att GRN:s uppdrag inskränks till den del det omfattar prövning av tillståndsvillkor som sammanfaller med de pressetiska reglerna. Med beaktande av det rådande regelverket skulle en sådan lösning innebära att vissa lagändringar behövs.

De nuvarande sändningstillstånden för PS-bolagen trädde i kraft den 1 januari 2014 och gäller till och med den 31 december 2019. Min rekommendation är att Utgivarna utarbetar förslag på system för självreglering, samt nödvändiga ändringar av relevant lagstiftning, i samband med den översyn av de nuvarande sändningstillstånden som ska göras efter halva tillståndsperioden.

Jag har kommit fram till att en övergång av den etiska prövningen av PS-bolagens sändningar till MO/MEN skulle kunna åstadkommas på tre olika sätt.

(i) Det första alternativet är att ändra GRN:s uppdrag i RTVL så efterhandsgranskningen avseende de tillståndsvillkor som avser opartiskhet, saklighet, skyldighet att respektera den enskildes privatliv, beriktigande och genmäle istället ska ske inom ramen för en självreglering där MO/MEN är tillsynsorgan. Då GRN:s uppdrag är förankrat i YGL skulle en sådan lösning sannolikt kräva en grundlagsändring.

(ii) Det andra alternativet är att lagstiftaren främjar utvecklingen av ett system för självreglering genom att utmönstra kraven på opartiskhet, saklighet, respekt för den enskildes privatliv, genmäle och beriktigande i PS-bolagens sändningstillstånd. Kraven omfattas då inte längre av GRN:s prövning utan kan istället tillgodoses inom ramen för det medieetiska regelverket. En sådan lösning kräver att en dialog förs med både riksdag och regering eftersom innehållet i PS-bolagens sändningstillstånd måste förankras i riksdagsbeslut. Min gissning är att det

skulle vara svårt för Utgivarna att nå framgång med ett förslag om att regeringen ska avstå helt från att uppställa ovanstående krav i sändningstillstånden då lagstiftarens nu uttalade uppfattning är att kraven på tydlighet, transparens och uppföljning, som ställs på radio och tv i allmänhetens tjänst, inte kan uppnås till fullo genom ett system för självreglering.

(iii) Det tredje alternativet är att ett nytt villkor uppställs i sändningstillstånden där PS-bolagen åläggs en skyldighet att uppfylla kraven på saklighet, opartiskhet, respekt för den enskildes privatliv, genmäle och beriktigande genom att ansluta sig till ett system för självreglering i ordnade former. Det allmänna skulle därigenom ha en försäkran om att de uppräknade kraven uppfylls av PS-företagen, men problemet med en "dubbelprövning" undviks eftersom den etiska prövningen görs av MO/MEN. GRN övervakar dock att PS-bolagen faktiskt uppfyller kravet på att ansluta sig till ett system för självreglering. Eftersom uppräkningen av villkorsbegränsningar i RTVL är uttömmande skulle en lagändring krävas för att lagstiftaren ska ha möjlighet att införa ytterligare villkor.

Bestämmelsen om *beriktigande* som följer direkt av RTVL, samt problemet med *olika villkor* i PS-bolagens respektive TV4:s sändningstillstånd, bör övervägas särskilt.

Eftersom bestämmelsen om beriktigande uppställs i lag skulle de lösningar som beskrivs under punkterna ii) och iii) ovan kräva en lagändring där kravet på beriktigande – i likhet med vad som gäller beträffande beriktigande av uppgifter som förekommit i program i ljudradio – istället räknas upp i villkorslistan i 4 kap 9 § RTVL. Om kravet på beriktigande alltjämt följer direkt av RTVL skulle skyldigheten att sända beriktigande fortfarande prövas av GRN och problemet med en risk för dubbelprövning skulle kvarstå. Vid en sådan lösning som avses i punkt i) ovan skulle problemet emellertid inte aktualiseras då granskningen av om PS-bolagen uppfyller kravet på beriktigande istället skulle utföras av MO/MEN.

Eftersom AV-direktivet ålägger den svenska lagstiftaren en skyldighet att säkerställa rätten till genmäle eller motsvarande torde det inte vara möjligt för lagstiftaren att helt utmönstra kravet på beriktigande i RTVL och låta myndighetskontrollen ersättas med självreglering. Vid en lösning enligt punkt iii) ovan skulle regeringen emellertid förena sändningstillståndet med villkor där PS-bolagen åläggs en skyldighet att iaktta kravet på beriktigande genom att ansluta sig till ett system för självreglering i ordnade former. Regeringen skulle då ha en möjlighet att säkerställa att PS-bolagen ansluter sig till ett medieetiskt system som uppfyller AV-direktivets krav.

I de nuvarande sändningstillstånden gäller villkor om opartiskhet och genmäle för PS-bolagen, men inte för TV4. Det krävs särskilda överväganden huruvida det medieetiska systemet kräver att samma regler gäller för samtliga programföretag.

Med hänsyn till PS-bolagens särskilda finansiering kommer lagstiftaren sannolikt inte att tillåta en överföring av GRN:s etiska prövning till MO/MEN om inte kraven på opartiskhet och genmäle säkerställs inom ramen för det medieetiska systemet. Även de etiska reglerna för press, radio och tv innehåller bestämmelser om genmäle och en skyldighet att återge alla

parters ståndpunkter. Sannolikt kommer de pressetiska reglernas bestämmelser om genmäle och skyldighet att "höra båda sidorna", i någon form, även att ingå i det medieetiska regelsystemet. Det är inte självklart att lagstiftaren vill begränsa regelverket i denna del till att bara avse PS-bolagen. TV4, som inte omfattas av villkor om opartiskhet och genmäle, kan följaktligen komma att behöva ta ställning till huruvida TV4 är berett att acceptera utökade krav i detta hänseende. En reglering som skulle kunna innebära att TV4 skulle ha samma krav på opartiskhet som PS-bolagen och därmed även omfattas av förbudet mot åsiktsannonser enligt 5 kap 6 § RTVL framstår som utesluten, även om just den frågan inte skulle ha med problemet med dubbelprövning att göra.

Stockholm den 10 mars 2014

Peter Danowsky