

Konstitutionsutskottets yttrande

1984/85:8 y

om närradioverksamhet (prop. 1984/85:145)

Till kulturutskottet

Kulturutskottet har beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över dels proposition 1984/85:145 om närradio jämte motioner väckta i anslutning härtill, dels de under allmänna motionstiden väckta motionerna 1984/85:511 av Filip Fridolfsson (m) och 1984/85:1823 av Göthe Knutson m. fl. (m) allt i de delar som rör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1984/85:3005, 1984/85:3006, 1984/85:3007, 1984/85:3008, 1984/85:3009, 1984/85:3010 och 1984/85:3011.

Utskottet kommer i det följande att behandla de förslag i propositionen och motionerna som rör yttrandefrihet och informationsfrihet.

Försök med närradiosändningar inleddes år 1979. Verksamheten har successivt byggts ut och fått fastare former bl. a. genom tillkomsten år 1982 av närradiolagen (1982:459) och lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio. Ansvarig för administration av närradion är närradiokommittén, som även haft i uppdrag att redovisa erfarenheterna från verksamheten och föreslå kompletteringar och förändringar i närradions regelsystem. Förslagen i propositionen bygger på de förslag och synpunkter som närradiokommittén lagt fram i betänkandet (SOU 1984:53) Föreningarnas radio.

Närradion är i första hand ett forum för det idéburna föreningslivet på lokal nivå. I december 1984 hade 70 orter i landet sändningstillstånd. Antalet deltagande föreningar uppgick till 812 varav de flesta var religiösa sammanlutningar och politiska organisationer.

I propositionen föreslås att närradioverksamheten skall få permanent form och byggas ut i den takt och på de orter där intresse och förutsättningar finns. Nuvarande krav på geografisk spridning och variation när det gäller typen av medverkande föreningar skall upphöra. En särskild myndighet – närradionämnden – skall inrättas med ett i förhållande till närradiokommittén vidgat ansvarsområde. Kretsen av föreningar som kan få sändningstillstånd föreslås utökad. Vissa ändringar i nu gällande närradiolag föreslås. Programreglerna skärps så till vida att tillstånd i fortsättningen skall kunna återkallas redan efter fällande dom i tingsrätt för yttrandefrihetsbrott. Det blir närradionämnden som skall få rätt att interimistiskt återkalla tillstånd. Förslagen berör även reglerna för tidsfördelning och innehållet i sändningar i närradioföreningarnas regi. I propositionen framhålls att närradioverksamheten är av den arten att en fortlöpande översyn bör ske och att vissa förändringar av lagreglerna kan bli aktuella senare.

En viktig nyhet i lagförslaget är den rätt närradionämnden får att *interimistiskt återkalla sändningstillstånd* om ett sänt program enligt en icke lagakraftägande dom innefattat ett yttrandefrihetsbrott. Enligt nu gällande regler krävs lagakraftägande dom för att sändningstillstånd skall kunna dras in.

I två motioner avvisas detta förslag. Enligt motion 1984/85:3009 (fp) kan ur yttrandefrihetssynpunkt principiella invändningar riktas mot nu gällande regler som ger alltför stort utrymme för administrativa ingripanden. Motionärerna erinrar om att närradion kommer att beröras av den reform som aviserats på grundval av yttrandefrihetsutredningens förslag. Utredningsförslaget innebär bl. a. att tryckfrihetsförordningens principer skall gälla även för andra uttrycksformer än det tryckta ordet. I motion 1984/85:3011 (m) uttalas att yttrandefriheten bör vara en grundläggande princip även i fråga om lagstiftning rörande massmedia. Frågor gällande sändningstillstånd bör regleras med tryckfrihetsförordningen som förebild, anser motionärerna.

Föredragande statsrådet motiverar sitt förslag med att det nuvarande kravet på lagakraftägande dom innebär att avsevärd tid kan förflyta innan det finns möjlighet att ingripa mot en sammanslutning som i sina program gjort sig skyldig till rasdiskriminering eller andra yttrandefrihetsbrott. Det har varit möjligt för en sammanslutning att trots fällande dom vid tingsrätten fortsätta programverksamheten och begå nya yttrandefrihetsbrott, intill dess dom meddelats av högsta instans omkring ett år senare. Enligt föredragande statsrådet är den lösning som förordas en godtagbar avvägning mellan rättssäkerhetskraven och kraven på möjligheter att kunna ingripa någorlunda omgående och effektivt.

I det förslag till yttrandefrihetsgrundlag (YGL) som lagts fram av yttrandefrihetsutredningen säkerställs rätten att framföra yttranden med hjälp av medier där yttrandefriheten hittills saknat ett detaljerat grundlagsskydd genom ett regelsystem enligt tryckfrihetsförordningens (TF) mönster. Enligt förslaget skall yttrandefrihetsmål enligt YGL följa samma rättegångsregler som för mål enligt TF.

Yttrandefrihetsutredningen anger i lagförslaget uttömmande de gärningar som får beivras som yttrandefrihetsbrott. Hit räknas bl. a. yttranden som uttrycker missaktning för folkgrupp eller någon annan liknande grupp av personer. Yttrandefrihetsutredningen har vid utformningen av lagförslaget sökt åstadkomma ett enhetligt regelsystem för det tryckta ordet och etermedierna samt en sammanhållen reglering av de grundläggande villkoren för radio- och TV-verksamheten i landet. Förslaget bereds för närvarande inom regeringskansliet. Frågan om hur yttrandefrihetsbrott skall beivras kommer alltså att under närmaste mandatperiod i sin helhet prövas i samband med ställningstaganden till den föreslagna yttrandefrihetsgrundlagen. Den i propositionen föreslagna lagen bör alltså ses som temporär i avvaktan på den särskilda yttrandefrihetslagstiftning som utskottet förutsätter att riksdagen får ta ställning till. I propositionen framhålls också att

närradioverksamheten är av den arten att en fortlöpande översyn bör ske.

Med hänsyn till det anförda anser utskottet att förslaget i propositionen kan godtas och avstyrker således motionerna 1984/85:3009 och 1984/85:3011 båda i här aktuell del.

Ett förslag i propositionen med yttrandefrihetsrättsliga aspekter rör *närradioföreningarnas programutbud*. Dessa föreningar, som är sammanslutningar av lokala tillståndshavare, har som huvuduppgift att samordna och administrera närradiosändningarna på orten. Enligt propositionen bör närradioföreningarnas egna sändningar begränsas till ämnen som kan anses vara av gemensamt intresse för de medverkande sammanslutningarna. I ett tillägg till 11 § närradiolagen preciseras de områden som dessa sändningar får omfatta till programtabläer över kommande närradioprogram och annan information om närradioverksamheten, sändningar från evenemang av gemensamt intresse för tillståndshavarna på orten och – i begränsad omfattning – kommunal information. Vidare skall närradioföreningarna ha rätt att låta sammanslutningar på orten provsända under en tid av tre månader.

Dessa förslag tas upp i tre motioner. Enligt motion 1984/85:3009 (fp) ifrågasätts behovet att genom lag reglera närradioföreningarnas programutbud. I sak har motionärerna inga invändningar mot de i propositionen förordade principerna för föreningarnas programutbud. De anser dock att det är tillräckligt om riksdagen uttalar sig för dessa principer. I motion 1984/85:3010 (fp) föreslås att närradioföreningarnas sändningsrätt inskränks i ett avseende nämligen att programutbudet får innehålla endast sändningar av gemensamt intresse för tillståndshavarna på orten. Motionärerna anför att den föreslagna lydelsen av 11 § inte får tolkas så snävt att sändningar av större omfattning blir omöjliga att genomföra av närradioföreningen som samarbetsform för de ingående sändande föreningarna/organisationerna. I motion 1984/85:3011 (m) yrkas avslag på propositionens förslag beträffande provsändningar. Av den motivering till förslaget som lämnas i motionen framgår dock att motionärerna avstyrker den föreslagna regleringen av närradioföreningarnas programutbud i alla delar.

Frågan om närradioföreningarnas programutbud tas upp i lagrådets yttrande över lagförslagen. Majoriteten i lagrådet anför att den begränsande regleringen i fråga om närradioföreningarnas sändningar kan mot bakgrund av den funktion föreningarna är avsedda att ha i närradiosystemet inte anses stå i strid med föreskrifterna om yttrandefrihet i 2 kap. regeringsformen. Denna typ av begränsningar torde vara tillåtlig när det gäller här aktuella slag av sändningar i etermedia. En ledamot av lagrådet kritiserar den föreslagna regleringen och ifrågasätter dess förenlighet med 2 kap. RF. Beträffande provsändningar motsätter sig lagrådet inte den föreslagna lösningen.

Syftet med närradio är att ge ideella föreningar en möjlighet att nå ut med sitt budskap genom att producera och sända program. Den grundläggande tanken bakom närradion är att sammanslutningarna skall driva egen ideellt

inriktad verksamhet och sända på eget ansvar. Närradioföreningarna som kan få sändningstillstånd har, enligt vad som redovisas i propositionen, utnyttjat ledig programtid till att sända bl. a. evenemangsprogram, magasinprogram, lokala nyhetsprogram och kommunal information. För lyssnarna är det viktigt att veta vem som står bakom sändningarna. Med hänsyn härtill samt till närradioföreningarnas huvudsakliga uppgift kan utskottet godta de i propositionen angivna begränsningarna av närradioföreningarnas programutbud. Utskottet anser liksom föredragande statsrådet att denna begränsning bör framgå av lagtexten. Motionerna 1984/85:3009 yrkande 1, 1984/85:3010 yrkande 2 och 1984/85:3011 yrkande 2 bör således avstyrkas.

Enligt 10 § närradiolagen får *kommersiell reklam* inte sändas i närradio. I två motioner förordas att reklam skall tillåtas i närradiosändningar. Enligt motion 1984/85:511 (m) bör riksdagen upphäva 10 § i närradiolagen. I motion 1984/85:3011 (m) uttalas att det bör ankomma på resp. närradioföreningen att besluta om formerna för reklam i närradio. Motionärerna hemställer att riksdagen i ett uttalande till regeringen ställer sig bakom denna uppfattning.

Förslag med samma syfte som de nu föreliggande har avvisats av riksdagen tidigare (KrU 1980/81:22, 1982/83:20). I rättspraxis (RÅ 1983 2:5) har ansetts att förbudet mot kommersiell reklam i 10 § närradiolagen – som inte berörs av förevarande lagrådsremiss – inte strider mot 2 kap. 13 § RF. Därvid har motivledes i regeringsrättens avgörande uttalats att förbudet mot kommersiell reklam i närradio inte kan anses gå utöver det som behövs för att åt närradioprogrammen bevara angiven karaktär, dvs. ett fullföljande av ändamålet att möjliggöra för lokala sammanslutningar att inom orten sända meddelanden om sin verksamhet och i övrigt ge spridning åt sitt budskap.

Frågan om reklam i radio och TV har under senare år behandlats i flera utredningar, bl. a. massmedieutredningen, informationsteknologiutredningen och yttrandefrihetsutredningen. Yttrandefrihetsutredningen har föreslagit en grundlagsregel som möjliggör en reglering i vanlig lag av eter- och trådsändningar. Även internationellt uppmärksammas frågan. Så har Europarådets ministerkommitté i februari 1984 antagit en rekommendation om satellitreklamens karaktär. Rekommendationen omfattar "satellite broadcasting" såväl via direktsändande satelliter som via kommunikationssatelliter och innehåller dels en allmän princip om att TV-reklamen skall utformas under socialt ansvar, dels ett antal uttalanden om innehållet, formen och presentationen av reklaminslag.

I det nordiska samarbetet har frågan belysts i rapporten (NEK 1984:11) Reklam i satellitsändningar. – En studie av de rättsliga möjligheterna att reglera reklam i satellitsändningar över Norden. Regeringen har den 17 april tillkallat en utredare som skall bedöma vilka effekter reklam i företrädesvis TV kan förväntas få för ekonomin i andra medier och andra reklamintäktsberoende verksamheter samt för förhållandena i näringslivet.

Enligt direktiven (Dir. 1985:15) skall utredaren bl. a. bedöma effekterna

att svenska konsumenter nås av reklam i TV-sändningar från satellit under förutsättning att reklam inte förekommer i svenska TV-sändningar. Bedömningarna skall i första hand inriktas på effekterna på dagspressen och näringslivet.

Utredaren skall därutöver söka uppskatta vilka intäkter kommersiell reklam i TV skulle kunna leda till för skilda former av TV-verksamhet. I direktiven anförs vidare att utredaren om möjligt bör översiktligt bedöma effekterna av kommersiell reklam i olika former av ljudradioverksamhet.

Resultatet av utredarens arbete kommer bl. a. att utgöra en del av underlaget för övervägandena i den parlamentariska beredningen för förberedelse av ett nytt radioavtal. Utredningsarbetet skall redovisas senast i oktober 1985.

Det hittillsvarande förbudet mot reklam i rundradiosändningar har under senare tid börjat ifrågasättas allt kraftigare från skilda håll. Frågan om reklam i TV har även aktualiserats i diskussionerna om finansieringen av Sveriges Radio AB:s verksamhet. De nu gällande avtalen mellan staten och Sveriges Radio-koncernen löper ut den 30 juni 1986. Inför den nya avtalsperioden har inom utbildningsdepartementet en särskild beredningsgrupp med företrädare för de politiska partierna tillsatts för att behandla frågor som rör förberedelserna för en ny avtalsperiod. Mot här angiven bakgrund finner utskottet inte anledning att föreslå någon riksdagens åtgärd med anledning av nu föreliggande motionsyrkanden.

Stockholm den 25 april 1985

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Yngve Nyquist (s), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Anita Modin (s), Karin Ahrland (fp), Nils Berndtson (vpk), Ove Eriksson (m) och Axel Wennerholm (m).

Avvikande meningar

1. Återkallande av sändningstillstånd

Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Karin Ahrland (fp), Ove Eriksson (m) och Axel Wennerholm (m) anser att den del av utskottets yttrande på s. 2 som börjar "Yttrandefrihetsutredningen anger" och på s. 3 slutar "aktuell del" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser liksom motionärerna att yttrandefriheten bör vara en grundläggande princip i fråga om lagstiftning rörande massmedia. Yttrandefrihetsutredningen har också föreslagit ett enhetligt regelsystem för det tryckta ordet och etermedierna. Förslaget bereds för närvarande inom regeringskansliet. Frågan om hur yttrandefrihetsbrott skall beivras kommer alltså i sin helhet att prövas under närmaste mandatperiod i samband med ställningstaganden till den föreslagna yttrandefrihetsgrundlagen. Med hänsyn härtill finner utskottet inte att den i propositionen föreslagna bestämmelsen som begränsar yttrandefriheten bör accepteras. Utskottet avstyrker alltså propositionens förslag i fråga om rätt för närradionämnden att interimistiskt återkalla sändningstillstånd och tillstyrker motionerna 1984/85:3009 yrkande 2 och 1984/85:3011 yrkande 1.

2. Närradioföreningarnas programutbud

Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Karin Ahrland (fp), Ove Eriksson (m) och Axel Wennerholm (m) anser att den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar "Syftet med" och på s. 4 slutar "således avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att den i propositionen föreslagna detaljregleringen av närradioföreningarnas programutbud är synnerligen diskutabel. Som redovisats ovan har en ledamot av lagrådet ifrågasatt om en sådan begränsning av närradioföreningarnas sändningsrätt står i överensstämmelse med grundlagsskyddet för yttrandefriheten. Med hänsyn bl. a. till de yttrandefrihetsrättsliga aspekterna bör den föreslagna begränsningen av närradioföreningarnas programutbud inte godtas. Utskottet avstyrker alltså propositionen i denna del och tillstyrker motion 1984/85:3011 i här aktuell del. Detta innebär även att motion 3009 i vad avser lagförslaget tillstyrks. Syftet med motion 1984/85:3010 torde i allt väsentligt bli tillgodosett med vad utskottet anfört.

3. Reklam i närradio

Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Karin Ahrland (fp), Ove Eriksson (m) och Axel Wennerholm (m) anser att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar "Det hittillsvarande" och slutar "föreliggande motionsyrkanden" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att det reklamförbud som nu gäller för bl. a. närradion bör upphävas. Genom intäkter från reklam kommer – som motionärerna påpekar – de sändande sammanslutningarna att få möjligheter att höja kvaliteten på sina program och öka programproduktionen.