

Motion till riksdagen

1987/88:K418

av Carl Bildt m. fl. (m)

om fria massmedia

Mediapolitik — en fråga om yttrande- och informationsfrihet

Grunden för den framtida mediapolitiken måste vara att värna och förstärka yttrandefriheten. Vi kan inte acceptera att något annat mål eller någon annan princip ställs före principen om vars och ens rätt att utnyttja tillgängliga media för att framföra sitt budskap.

Yttrandefriheten utgör grunden för den fria etableringsrätten för tidningar och tidskrifter. Tryckfriheten och pressfriheten är en direkt följd av yttrandefrihetens princip. Yttrandefriheten är också en förutsättning för informationsfriheten, dvs. varje medborgares frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttrande. Varje inskränkning i yttrande- eller informationsfriheten är ett potentiellt hot mot vårt öppna, demokratiska samhälle.

Enligt regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl. a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Även Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna garanterar dessa friheter.

De i grundlagen tillförsäkrade rättigheterna får begränsas bl. a. med hänsyn till rikets säkerhet, allmänna ordningen m. m. Det ligger dock i sakens natur att sådana begränsningar endast skall kunna ske då mycket starka skäl talar för dem.

Yttrandefriheten är självklar inom de flesta områden i Sverige. Det enda reella undantaget är i dag eter- och kabelsändningar. Mot bakgrund av vad som händer på mediaområdet — satelliter, kabel-TV, videotex och en ökad tillgänglighet i databaser — finns det särskild anledning att slå fast att yttrandefriheten skall vara grundläggande för utvecklingen inom alla media.

En enig yttrandefrihetsutredning (SOU 1983:70) beskrev yttrandefriheten på följande sätt:

Yttrandefriheten framstår inte som något medgivande från en mer eller mindre entusiastisk överhet, som med- eller motvilligt har upplåtit ett noga avgränsat område för dess utövande och förväntas justera gränserna beroende på hur medborgarna handskas med gåvan. Snarare upplevs den som en rättighet som medborgare tillerkänner varandra eller erkänner hos varandra, att utövas ute på det öppna fältet i ett möte mellan åsikts- och smak

riktningar. Det som kräver motiveringar blir då inte yttrandefriheten utan ingrepp i den. . . Ingen åskådning kan göra anspråk på fridlysning. Man har aldrig så rätt att man har rätt att tysta andra.

Det är denna syn som ligger till grund för den fria etableringsrätten för tidningar och tidskrifter. Tryckfriheten och pressfriheten ifrågasätts av få. De är en direkt konsekvens av att yttrandefrihetens principer präglat lagstiftningen kring det tryckta ordet. I en tid då alltmer av samhällets information och kulturliv söker sig vägen över andra media blir det ännu viktigare att de principer som ligger till grund för pressfriheten också tillåts präglas dessa. Annars kommer yttrandefriheten och betydelsen av pressfriheten att i praktiken krympa.

En ny grundlag

Yttrandefrihetsutredningens uppdrag var att utarbeta med tryckfrihetsförordningen (TF) jämförbara regler till skydd för andra yttranden än det skrivna ordet. Utredningens arbete var inriktat på att detta skulle kunna ske inom ramen för en sammanhållen grundlag som skulle sättas i TF:s ställe.

Utredningens förslag kom till slut att avvika från denna lösning. Skälet härtill var de risker som utredningen till slut fann förknippade med en sammanhållen grundlag. En sådan grundlag skulle — menade utredningen — kunna urholka skyddet för det tryckta ordet. Ett jämfört med TF med nödvändighet mindre långtgående skydd för andra medier skulle på sikt kunna tänkas "smitta" också TF:s regler i negativ riktning.

Regeringen avvisade denna oro som obefogad. I stället introducerades — utan någon kontakt med oppositionen — en lagteknisk lösning med ett annex till TF. I annexet återfanns regler för andra medier än tryckta skrifter. Denna mellankonstruktion hade över huvud taget inte övervägts av utredningen. Snarare underströk annexkonstruktionen de risker för en uttunning också av TF som yttrandefrihetsutredningen uppmärksammade.

Som en följd av den offentliga debatt som följde avstod regeringen från att lägga förslag i enlighet med en presenterad lagrådsremiss. Propositionen inskränkte sig till de förslag från lagrådsremissen som utgjorde förändringar i själva TF. Den stora frågan om skyddet av andra yttranden hänsköts till en beredningsgrupp med parlamentarisk förankring. Sedermera har gruppen upplösts med anledning av att någon enighet inte kunde uppnås.

Den mellan partierna gemensamma beredning som dåvarande justitieministern initierade borde — enligt vår mening — ha genomförts innan lagrådsremiss och proposition utarbetades. En sådan process hade anslutit till de traditioner på grundlagsområdet som utbildats genom åren. Det har på goda grunder ansetts ligga ett värde i att alla partier är ense om villkoren för demokratin och för den politiska debatten. Denna tradition bröts av den förutvarande justitieministern vid beredningen av detta ärende.

Det sätt på vilket regeringen handlade den ifrågavarande förändringen av skyddet för yttrande- och tryckfriheten inger starka betänkligheter. Resultatet av ett mödosamt utredningsarbete — där utredningen vinnlagt sig om att nå den samstämmighet som den tidigare respekterade traditionen bjuder — lade regeringen åt sidan.

Vi merar att detta är en olycklig situation. Det finns ett oomtvistligt behov av en reglering av de aktuella yttrandefrihetsrättsliga frågorna. De är av sådan betydelse att denna reglering bör ske i grundlag. Mot bakgrund av att stor samsyn rådde i utredningen om hur regleringen borde utformas menar vi att utredningens förslag i princip bör läggas till grund för en proposition i frågan.

Fri etableringsrätt

En fri etableringsrätt är nödvändig för att yttrandefriheten skall vara reell. Enligt vår mening bör etableringsfriheten tillåtas inom massmediaområdet fullt ut. Etableringsfriheten skall få inskränkas enbart p. g. a. teknikens begränsningar.

Det är de många enskilda människornas efterfrågan och idéer om hur man bäst skall ta till vara den nya tekniken som skall styra massmedia. Detta kan endast ske genom konkurrens. Det är det bästa sättet att skapa bra program, effektivitet och valfrihet.

Den offentliga makten skall inte snedvrída denna konkurrens. Olika massmediaföretag skall under likvärdiga villkor anstränga sig för att leva upp till publikens krav. Radio och TV skall, liksom tidningar, ansvara inför publiken, inte inför politikerna.

Tillåt reklam

En reell etableringsfrihet förutsätter att radio/TV skall kunna finansieras också på andra sätt än genom licensavgifter. Genom reklam-TV får publiken ett direkt eller indirekt inflytande över finansieringen.

Reklam i radio och TV innebär att programskaparna måste tävla om publiken och vara lyhörda för dess önskemål. Om programmen skall vara till för publiken kan detta endast upplevas som något positivt.

Erfarenheter från andra länder styrker inte att programutbudet genom reklam blir utslätat och enahanda. Snarare ger ett system med olika program — i verklig konkurrens med varandra — en stimulans åt programkarna att söka nå olika publikgrupper.

Det är väl dokumenterat att svenska folket är positivt till reklam i TV. Denna inställning torde inte komma att förändras när allt fler reklamfinansierade och sponsrade satellitprogram blir allmänt tillgängliga. Många har redan vant sig vid de reklaminslag som visas. För svensk del är det viktigt att reglerna för reklam i TV utformas så att reklaminslagen tidsmässigt är i förväg utannonserade och inte avbryter program.

Riksdagen bör därför begära förslag till ny lagstiftning som ger utrymme för etableringsfrihet och som ger nya bolag möjligheter att finansiera sin verksamhet med reklamintäkter.

Likaväl som reklamfinansierade utländska program får förekomma i kabel-TV bör lokala program kunna finansieras med reklamintäkter. Lokalt producerade program har ofta stor kulturell betydelse genom att de präglas av det egna områdets kulturella förhållanden. Också från informationssynpunkt är de lokala programmen viktiga, eftersom de ofta snabbt och korrekt

kan skildra företeelser av stor aktualitet i den egna kommunen. Egensändningar bör därför snarast ges tillstånd att finansiera sin verksamhet med reklam och/eller sponsring.

Reklam bör även vara tillåten i närradio. Reklamintäkter skulle förbättra ekonomin för föreningarna. Därmed skulle förutsättningar för en snabbare utbyggnad av närradioverksamheten skapas. Många nya föreningar skulle ges möjlighet att delta i verksamheten.

Reklamen skulle leda till ökad programproduktion och högre programkvalitet. Det kunde också bli ett stöd för ortens näringsliv. Inte minst småföretagare skulle — mot en måttlig kostnad — kunna meddela konsumenterna information om sina produkter.

Lokalradios tappningsrätt

Lokalradiostationer som sänder i egen kanal har en hårt reglerad rätt att sända ("tappa") övriga radiokanaler under tid man inte själv önskar disponera. P 3 får t. ex. endast tappas under natten. Detta begränsar givetvis stationernas möjligheter att skapa en attraktiv kanal med lokal profil. P 4 får inte bli en ny "skvalkanal", men huvuddelen av dagssändningen är ju lokalradios egen. Att då reglera tappningsrätten — utan annat skönjbart motiv än att P 4 inte får bli för lyssnarvänligt — är inte rimligt. En fri ömsesidig tappningsrätt för radiokanalerna bör därför införas.

Satellit-TV

Den tekniska utvecklingen inom etermediaområdet har gått oerhört snabbt. Det kommer inom några år att finnas ett betydande utbud av satellitsända TV-program. Redan kan ca 300 000 hushåll se på satellit-TV, vilket motsvarar omkring 750 000 personer. Prognoserna visar att omkring 120 000 hushåll per år kommer att anslutas till kabel-TV-nät med satellitprogram under resten av 1980-talet. Om några år kommer en och en halv miljon svenskar att ha tillgång till sådana program.

Ännu kan mottagningsutrustningen vara förhållandevis dyr för de enskilda hushållen. Detta beror på att de aktuella satelliterna är kommunikationssatelliter, som sänder med låg effekt. För att nedbringa kostnaderna för distributionen används därför kabel från en gemensam mottagningsantenn till abonnenterna. Genom denna metod blir kostnaderna per hushåll små.

Under år 1988 kommer emellertid ett par direktsändande satelliter att kunna tas emot i Sverige. Dessa sänder med betydligt större effekt och kan därför tas emot individuellt av de enskilda hushållen med små och billiga parabolantennor. Även här gäller emellertid att kostnaderna ytterligare kan nedbringas genom central mottagning och vidaredistribution per kabel.

Den reklamfinansierade programkanal med inriktning på Norden — Scan-Sat — som började sändningar från satellit vid årsskiftet kommer senare att sändas från en satellit med högre effekt. Vi kommer alltså de närmaste åren att kunna ta emot — med små hjälpmedel — ett flertal nya satellitkanaler. Valfriheten för de svenska TV-tittarna kommer att öka.

Nu gällande lagstiftning är i huvudsak resultatet av en kompromiss mellan de fyra stora riksdagspartierna.

En viktig del i denna kompromiss var att tillståndsplikten att sända vidare program från satelliter i svenska kabel-TV-nät bara skulle omfatta signaler från kommunikationssatelliter. Däremot skulle det vara fritt fram att ta emot och sända vidare program från direktsändande satelliter.

Program från direktsändande satelliter anses som rundradiosändning, dvs. som en vanlig radio/TV-sändning. För alla svenskar torde det räknas som självklart att få ta emot de radio/TV-program som vi kan få in på vår radio eller TV-apparat. Detta kan dock komma att ändras.

Under år 1987 utfärdade statsrådet Bengt Göransson tilläggsdirektiv till den sittande radiolagsutredningen. Utredningen uppmanades att framlägga förslag som ger möjlighet att stoppa sändningar från direktsändande satelliter genom att kunna belägga sådana sändningar med tillståndsplikt om de sänds vidare till hushållen via kabelnät. Utredningens — som utgörs av en enmansutredare — nyligen framlagda förslag (SOU 1987:63) innebär att det i framtiden komme att krävas tillstånd för att i kabel sända vidare program från satelliter, om det inte handlar om program från något av de nordiska ländernas officiella radio/TV-företag.

Detta innebär i klartext att en person får ta emot sändningar från den nya reklam-TV-kanalen om han sätter upp en liten parabolantenn på sitt villatak. Men förmodligen kommer sändningarna att vara omöjliga att ta emot om han bor i ett hyreshus och är ansluten till en större kabel-TV-anläggning. Det huvudsakliga skälet till detta är socialdemokraternas motvilja mot att tillåta svenska folket att titta på reklamslag.

Vi finner det anmärkningsvärt att ett förslag med så absurda konsekvenser kan presenteras och det är ägnat att väcka förvåning att regeringen av allt att döma avser att lägga fram ett lagförslag med motsvarande innehåll. I proposition 1987/88:100 förklarar nämligen statsrådet Göransson att hans avsikt är att en proposition skall läggas fram i sådan tid att ändrade regler kan träda i kraft till halvårsskiftet 1988.

Vi vill redan i detta sammanhang klargöra att vi inte kommer att biträda ett lagförslag med det angivna innehållet. Enligt vår uppfattning skulle en sådan reglering stå i strid med den yttrande- och informationsfrihet vår grundlag garanterar medborgarna. En sådan lagstiftningskulle vidare medföra att Sverige skulle avvika från den ordning som gäller i Danmark och Norge. I Norge har nyligen sändningar från det reklamfinansierade TV-bolaget Scan-Sat blivit tillåtna.

Vidare är, enligt 2 kap. 1 § regeringsformen, varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl. a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefriheten definieras som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, medan informationsfriheten beskrivs som en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Regeringsformen medger visserligen att bl. a. yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas genom lag. Såsom framgår av 2 kap. 12 § regeringsformen får en sådan begränsning dock göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver

vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Det finns vissa ytterligare möjligheter till begränsningar. I regeringsformen fastslås dock att vid bedömandet av om sådana begränsningar är tillåtna skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Med anledning av det förslag radiolagsutredningen framlägger konstaterar utredningen: "Det går inte att förneka att regeln skulle begränsa i första hand informationsfriheten, dvs. med RF:s ord friheten gentemot det allmänna att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden."

Vi kan för vår del inte godta sådana inskränkningar i yttrande- och informationsfriheten som radiolagsutredningen presenterat. En sådan reglering är inte godtagbar i ett demokratiskt samhälle och den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Om regeringen lägger fram en proposition med innehåll som överensstämmer med radiolagsutredningens förslag kommer moderata samlingspartiet att i riksdagen aktualisera tillämpning av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen. Detta innebär att tio riksdagsledamöter kan få lagförslaget att vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttrandet över förslaget anmäls. Väljarna kan då väga in även denna fråga när de röstar i höstens val.

Sveriges Radio

När Sveriges Radio skapades fick det av tekniska och ekonomiska skäl en monopolställning. Sedan lång tid tillbaka har förutsättningarna dock förändrats. Trots att skälen för monopolet har blivit allt svagare har det bibehållits. Sveriges Radio har alltmer kommit att framstå som ett monument över en förgången tids etermediapolitik.

Några hållbara tekniska argument för ett bibehållande av radio- och TV-monopolet finns inte. De som försvarar monopolet synes eftersträva att dels hindra människor från att sända radio- och TV-program, dels bestämma vad människor i Sverige skall titta och lyssna på. En sådan inställning rimmar illa med den yttrandefrihet som i andra sammanhang präglar vårt samhälle.

Sveriges Television skall nu konkurrera med den mångfald av program som redan når oss eller inom kort kommer att kunna tas emot i vårt land. De satellitsända kanalerna kan ofta erbjuda ett attraktivt programutbud och säkerligen kommer ett stort antal människor att föredra dessa program framför de som förmedlas av Sveriges Radio. Det finns en klar risk att många svenskar i framtiden i endast obetydlig utsträckning kommer att titta på svenska TV-program. Det är i och för sig av stort värde att allmänhetens valfrihet vad gäller TV-program på detta sätt ökar. Samtidigt vore det självfallet en olycklig utveckling om svenska program fick en så svag ställning som kan bli fallet.

Satellitsända kanaler kommer i stor utsträckning att vara reklamfinansierade. Det är just reklamintäkterna som ger de ekonomiska förutsättningarna att sända attraktiva program.

I dag föreligger inga problem att täcka Sverige, eller delar av det, med utländska reklamfinansierade program. Men sådana program är förbjudna om de sänds på svenska, ägs av svenska intressen och betalas av svenska annonser. Bl. a. från kulturpolitisk synpunkt är detta synnerligen beklagligt. De kabel-TV-nät som nu byggs ut används till 99 % för att distribuera satellitprogram och så kommer det att förbli till dess att reklamförbudet försvinner. Men svenska satsningar på svensk teater, film, musik etc. hindras att nå ut till hemmen om det mellan programmen skulle förekomma korta reklaminslag, såsom sker i nästan alla jordens länder.

Det är väsentligt att Sveriges Television med sina två nationella kanaler får konkurrens. TV är ett medium med stor genomslagskraft. Det är därför viktigt att detta medium inte förbehålls ett monopolföretag vad gäller rikstäckande sändningar via etern.

Moderata samlingspartiet har sedan länge krävt inrättandet av en tredje, fristående, reklamfinansierad TV-kanal. Den skulle ägas av andra intressen än dem som nu utgör huvudmännen för Sveriges Radio och dess dotterbolag. Denna TV-kanal skulle kunna täcka hela Sverige inom en treårsperiod.

En sådan lösning skulle ge Sveriges Television den konkurrens och frihet som företaget har behov av för att utvecklas på ett sätt som är nödvändigt för att fylla dess roll i framtiden. Sveriges Television skulle inte tillhöra förlorarna om en fristående TV-kanal kom till stånd. Den erfarenhet, de resurser och den goodwill som finns hos vårt nationella TV-bolag bör nämligen inte underskattas. Dessa tillgångar tillåts emellertid inte att komma till sin rätt i dag. Det bästa sättet att locka fram dessa dolda resurser är att Sveriges Television får konkurrens.

Tillkomsten av en fristående TV-kanal får, enligt vår mening, inte längre förhalas.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ny grundlag om yttrandefrihet i enlighet med vad som i motionen anförts,
2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändring syftande till etableringsfrihet på mediaområdet,
3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändringar syftande till att reklam och sponsring som finansieringskälla blir tillåten inom mediaområdet i den omfattning som anges i motionen,
[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en fri ömsesidig tappningsrätt för radiokanaler.]

4. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådana lagändringar att en fristående reklamfinansierad TV-kanal kan skapas.

Stockholm den 21 januari 1988

Mot. 1987/88

K418

Carl Bildt (m)

Lars Tobisson (m)

Anders Björck (m)

Nils Carlshamre (m)

Rolf Dahlberg (m)

Bo Lundgren (m)

Arne Andersson (m)

i Ljung

Ingegerd Troedsson (m)

Ingrid Sundberg (m)

Rolf Clarkson (m)

Ann-Cathrine Haglund (m)

Sonja Rembo (m)

Per-Olof Strindberg (m)