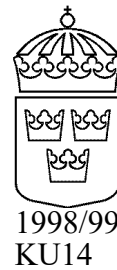


Konstitutionsutskottets betänkande 1998/99:KU14

Fortsatt giltighet av lagen (1995:1292) om
tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att
sända lokalradio



Sammanfattning

I detta betänkande behandlas regeringens förslag i proposition 1998/99:1, utgiftsområde 1, till lag om fortsatt giltighet av lagen (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio, den s.k. stopplagen. Vidare behandlas tre motionsyrkanden om upphävande av stopplagen. Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker motionsyrkandena. En reservation (m, fp) och ett särskilt yttrande (kd, mp) har fogats till betänkandet.

Propositionen

1998/99:1, utgiftsområde 1, vari yrkas

2. att riksdagen antar regeringens förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio.

Lagförslaget är intaget i *bilaga 1*.

Motionerna

1998/99:K221 av Per Unckel m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen avskaffar lag om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio.

1998/99:K323 av Per Unckel m.fl. (m) vari yrkas

12. att riksdagen beslutar upphäva den s.k. stopplagen i enlighet med vad som anförts i motionen.

1998/99:K328 av Helena Bargholtz och Barbro Westerholm (fp) vari yrkas

14. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att upphäva stopplagen.

Yttrande från Lagrådet

Utskottet har inhämtat yttrande från Lagrådet, *bilaga 2*, över regeringens lagförslag. Lagrådet har inte velat motsätta sig att stopplagens giltighetstid förlängs en sista gång i avvaktan på att ny lagstiftning antas av riksdagen.

Utskottet

Bakgrund

Konstitutionsutskottet lade i november 1994 på eget initiativ (bet. 1994/95:KU25) fram ett förslag till en lag som innebar att det till utgången av år 1995 inte skulle meddelas några nya tillstånd att sända lokalradio enligt lokalradiolagen (1993:120). Ledamöterna från Moderata samlingspartiet och Folkpartiet liberalerna reserverade sig mot förslaget. Innan förslaget lades fram för riksdagen hade det granskats av Lagrådet, som i sitt yttrande hänvisade till att lediga radiofrekvenser under åtminstone en övergångstid skulle komma att stå outnyttjade om förslaget genomfördes. Lagrådet framhöll att 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen innebär inte bara att radiofrekvenserna skall tas i anspråk utan också att de skall tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Lagrådet avstyrkte förslaget.

Konstitutionsutskottet framhöll bl.a. att avsikten med stopplagen var att hindra en fortsatt koncentration av ägande och nätverksbildning av lokalradiostationer och därmed ge förutsättningar för en reform som bättre tillgodoser målsättningen med 3 kap. 2 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelsen är enligt utskottet närmast av målsättningskaraktär och avser att uttryckligen framhäva den grundläggande betydelse som måste tillmätas yttrandefrihetens intresse vid alla överväganden om fördelningen av radiofrekvenser. Om riksdagen finner att lagstiftningen på lokalradioområdet inte är ändamålsenlig, måste enligt utskottets mening riksdagen – inom de ramar grundlagen anger – ha rätt att vidta lagstiftningsåtgärder för att få till stånd en ändring.

Sedan utskottets lagförslag vilat i tolv månader beslutade riksdagen i december 1995 att införa lagen om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio, den s.k. stopplagen. Senare i december 1995 och i maj 1997 beslutade riksdagen om förlängning av stopplagen, som nu gäller till utgången av år 1998 (bet. 1995/96:KU19 resp. 1996/97:KU27). Under den senare riksdagsbehandlingen hänvisade konstitutionsutskottet till att ett förslag från Lokal- och närradiokommittén om ett ändrat urvalsförfarande bereddes inom Regeringskansliet.

I september 1997 meddelade regeringen dock att den inte avsåg att genomföra detta förslag såvitt det avser ändrade regler för lokalradion. En särskild utredare fick i stället i uppdrag att lägga fram förslag om de framtida villkoren för den kommersiella lokalradion (dir. 1997:138). Utredaren skall bl.a. utgå från att sändningstillstånd inte skall fördelas genom ett auktionsförfarande. Utredaren beräknas lägga fram sitt förslag senast den 15 februari 1999.

Utskottet avstyrkte i februari 1998 flera motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 1997 om upphävande av stopplagen (bet. 1997/98:KU16). Enligt utskottets mening borde resultatet av den särskilde utredarens arbete inte föregripas. Ledamöterna från Moderata samlingspartiet och Folkpartiet liberalerna reserverade sig därvid, liksom vid de tidigare tillfällen frågan behandlats i utskottet. Reservanterna har framhållit att ett

fortsatt stopp för fördelningen av radiofrekvenser kan ses som en permanentning av den från yttrandefrihetssynpunkt ohållbara situationen. Ju längre lagen får vara i kraft desto starkare står den i strid med bestämmelserna i 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen, som innebär att radiofrekvenserna skall tas i anspråk och det på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Gällande regler

I 3 kap. 2 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) föreskrivs att rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända.

Lokalradiolagen (1993:120) har meddelats med stöd av denna bestämmelse. Enligt lokalradiolagen krävs tillstånd av Radio- och TV-verket för rätt att sända lokalradio. Lagen (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio föreskriver att verket till utgången av 1998 inte skall meddela nya tillstånd.

I 3 kap. 2 § andra stycket YGL föreskrivs att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Enligt 3 kap. 2 § tredje stycket YGL skall det finnas möjlighet för samslutningar att få tillstånd att sända ljudradioprogram i lokalradiosändningar i den utsträckning som tillgängliga radiofrekvenser medger. Närmare föreskrifter härom meddelas i lag.

3 kap. 3 § YGL hänvisar, i fråga om sådana begränsningar i sändningsrätten som avses i bl.a. 2 §, till 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § regeringsformen.

I 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen föreskrivs att begränsning av fri- och rättigheterna får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt 2 kap. 12 § fjärde stycket regeringsformen gäller tredje stycket inte förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag. Det särskilda förfarandet med vilandeförklaring tillämpades därför inte på lagen om förlängning av den s.k. stopplagen.

Det särskilda förfarandet med vilandeförklaring kan enligt vad förarbetena ger uttryck för inte heller tillämpas vid en fortsatt förlängning av den s.k. stopplagen, så länge varje förlängningsperiod gäller högst två år. I förarbetena till regeringsformens bestämmelser om ett särskilt förfarande för lagstiftning på fri- och rättighetsområdet (SOU 1978:34) framhålls att själva tidsbegränsningen är ett sätt att åvägabringa rättighetskydd. Skyddet ligger i den parlamentariska insyn och kontroll som aktualiseras varje gång en sådan lag skall förlängas. Skulle emellertid en tidsbegränsad lag omvandlas till en

lag med vanlig tillsvidaregiltighet borde enligt förarbetena det särskilda beslutsförfarandet vara tillämpligt som annars.

Enligt 2 kap. 13 § regeringsformen får yttrande- och informationsfriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet eller beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten endast ske om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Propositionen

Regeringen föreslår att den s.k. stopplagen, som gäller till utgången av år 1998, skall fortsätta att gälla till utgången av år 2000.

I propositionen hänvisas till vad konstitutionsutskottet uttalade vid tillkomsten av stopplagen. Vidare framhålls att en särskild utredare fått i uppdrag att lägga fram förslag om de framtida villkoren för den kommersiella lokalradion och att förslagen skall lämnas till regeringen inom snar framtid.

Regeringen, som ansluter sig till riksdagens tidigare bedömning av rättsläget, anser det angeläget att avvakta den särskilde utredarens förslag.

Motionerna

I motionerna 1998/99:K221 och 1998/1999:K323 (båda m) begärs att stopplagen upphävs. Motionärerna hänvisar till att Lagrådet ifrågasatt lagens förenlighet med 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen. Den privata lokalradion har enligt motionerna mycket stora lyssnarandelar och har lyckats erbjuda koncept som tilltalar och lockar lyssnarna. Utvecklingen inom lokalradion visar att två miljoner lyssnare tycker att mångfalden och informationen har förbättrats genom de privata lokalradiostationerna.

Det finns i dag minst 8 lediga frekvenser på FM-bandet. Härtill kommer att Post- och telestyrelsen arbetar med att ta fram ett tio- till tjugotal sändningsmöjligheter för lokalradio på mellanvåg AMF. Dessa frekvenser bör fördelas i enlighet med reglerna i lokalradiolagen. Yttrandefriheten och mångfalden inom radioområdet behöver stärkas genom att stopplagen avskaffas. 20–30 lediga frekvenser för privat lokalradio kan då fördelas redan med start från årsskiftet.

Helena Bargholtz och Barbro Westerholm (båda fp) framhåller i motion 1998/99:K328 att det nu förflutit så lång tid att det är helt oacceptabelt att inte auktionera ut de 20–30 frekvenser som nu finns lediga. Stopplagen bör därför upphävas. Yttrandefriheten och tryckfriheten i vårt land utgår från att mångfald bäst skyddas av etableringsfrihet. Eventuella begränsningar i denna frihet bör för etermediernas del accepteras endast om det finns tekniska begränsningar.

Utskottets bedömning

Utskottet anser i likhet med Lagrådet att bristen på mångfald och lokal förankring på lokalradiomarknaden kan utgöra ett skäl för att ytterligare förlänga stopplagens giltighetstid. Frågan om fördelningen av lokalradiotillstånd övervägs för närvarande av en utredning som förväntas lägga fram ett förslag tidigt under våren 1999, och frågan om nya regler för fördelningen av tillstånden kan antas bli avgjord av riksdagen inom de närmaste två åren även om förslaget skulle bli vilande i tolv månader. Utskottet anser mot denna bakgrund att det finns sådana särskilt viktiga skäl som enligt 2 kap. 13 § regeringsformen medger begränsningar i yttrandefriheten. Utskottet tillstyrker således propositionens förslag i denna del och avstyrker motionsyrkandena.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med avslag på motionerna 1998/99:K221, 1998/99:K323 yrkande 12 och 1998/99:K328 yrkande 14 antar i bilaga 1 intaget förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio.

Stockholm den 1 december 1998

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Jerry Martinger (m), Mats Berglind (s), Kerstin Kristiansson (s), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m) och Pär-Axel Sahlberg (s).

Reservation

Per Unckel, Jerry Martinger, Inger René, Nils Fredrik Aurelius (alla m) och Helena Bargholtz (fp) anser dels att utskottets bedömning som börjar på s. 4 och slutar på s. 5 bort ha följande lydelse:

Den privata lokalradion infördes 1993 för att främja mångfald och yttrandefrihet. Syftet var att skapa en radioform fristående från politisk styrning av programinnehållet och ge en mångfald aktörer möjlighet att vitalisera och utveckla radion. Den privata lokalradion har lyssnarmässigt blivit en stor

framgång. På varje ort där den privata lokalradion etablerats har mångfalden i radio ökat.

Den s.k. stopplagen som beslutades 1995 har medfört att alltför många frekvenser för lokalradiosändningar nu står outnyttjade. Som Lagrådet framhöll redan 1995 kan stopplagens förenlighet med 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen ifrågasättas. Enligt utskottets mening borde lagen aldrig ha drivits igenom. I likhet med vad Lagrådet nu framhållit anser utskottet att regeringens förslag om förlängning innebär en påtaglig senfärdighet att ge effekt åt yttrandefrihetsgrundlagens föreskrift att tillgängliga radiofrekvenser skall tas i anspråk.

Lagen har nu varit i kraft under tre år utan att frågan kommit närmare sin lösning. Det är enligt utskottets mening inte godtagbart att nu besluta om ytterligare förlängning under två år. Lagen har gällt så länge att den inte kan anses stå i överensstämmelse med bestämmelsen i 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen om att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

dels att riksdagens hemställan bort ha följande lydelse

att riksdagen med anledning av motionerna 1997/98:K221, 1998/99:K323 yrkande 12 och 1998/99:K328 yrkande 14 avslår regeringens förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio.

Särskilt yttrande

Ingvar Svensson, Björn von der Esch (båda kd) och Per Lager (mp) anför:

Vi vill inte motsätta oss att stopplagen nu förlängs för att möjliggöra ett väl underbyggt förslag om urvalsmetoden vid fördelning av lokalradiotillstånd. Enligt vår mening hade det dock med hänsyn till bestämmelserna i 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen varit att föredra om förlängningen inte omfattade längre tid än ett år. Vi förutsätter dock, i likhet med Lagrådet, att ytterligare förlängningar utöver den nu aktuella inte kommer att ske

Förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1995:1292) om
tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio

Härigenom föreskrivs att lagen (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio, som gäller till utgången av år 1998, skall fortsätta att gälla till utgången av år 2000.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1998-11-16

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet

Gertrud Lennander, regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Riksdagens konstitutionsutskott har den 10 november 1998 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över det i proposition 1998/99:1 Budgetpropositionen för 1999 under utgiftsområde 1 yrkande 2 framlagda förslaget till lag om fortsatt giltighet av lagen (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio, i det följande benämnd stopplagen.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn

Gunilla Svahn Lindström och kammarrättsassessorn Åse Matz.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lagrådet har tidigare yttrat sig dels över lokalradiolagen (prop. 1992/93:70 s. 164 ff) dels över stopplagen (bet. 1994/95:KU25 s. 13 ff). Lagrådet saknar anledning frångå de bedömningar som ligger till grund för Lagrådets båda tidigare yttranden.

I sitt yttrande över stopplagen, som avstyrktes, anförde Lagrådet bl.a. att med ett resonemang motsvarande det som förts i yttrandet över lokalradiolagen skulle det remitterade lagförslaget möjligen kunna godtas, om det i ärendet blev utrett att de som under lagens giltighetstid kunde förväntas få tillstånd till sändningar ingick i nätverksbildningar eller var på annat sätt så lierade med varandra att den eftersträfvade mångfalden och lokala förankringen inte uppnåddes men att något underlag för en sådan bedömning inte hade förebragts.

Den av Lagrådet i sistnämnda yttrande efterlysta utredningen föreligger numera i Lokal- och närradiokommitténs betänkande (SOU 1996:176) Den lokala radion och Rådets för mångfald inom massmedierna betänkande (SOU 1997:92) Medieföretag i Sverige. Utredning-

en får anses ge vid handen att förhållandena på lokalradiomarknaden är sådana som av Lagrådet angavs som en möjlig förutsättning för att stopplagen skulle kunna godtas.

Lagrådet anförde i sitt yttrande över stopplagen att om den genomfördes skulle åtminstone under en övergångstid lediga radiofrekvenser stå outnyttjade men att 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen innebär inte endast att radiofrekvenserna skulle tas i anspråk utan att de skulle tas i anspråk på ett sätt som ledde till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Beträffande innebörden härav hänvisade Lagrådet till yttrandet över lokalradiolagen.

I yttrandet över lokalradiolagen anförde Lagrådet bl.a., i första hand med avseende på ett förslag att dagstidningsföretag skulle vara uteslutna från möjligheten att få lokalradiotillstånd, att begränsningen gjorts med syfte att utrymme att sända lokalradio skulle utnyttjas så att dominans över nyhetsförmedling och opinionsbildning motverkades och i stället möjligheterna till mångfald togs till vara, att en sådan begränsning - mot bakgrund av det begränsade utrymme som fanns för lokalradiosändningar - fick anses ligga väl i linje med grundlagsbestämmelserna om vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet, att begränsningen inte kunde anses utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen och att Lagrådet godtog regeringens uppfattning att begränsningen fick anses vara föranledd av ett sådant särskilt viktigt skäl som avsågs i 2 kap. 13 § regeringsformen.

Mot bakgrund av det anförda får anses att bristen på mångfald och lokal förankring på lokalradiomarknaden kan utgöra ett skäl för att ytterligare förlänga stopplagens giltighetstid. Frågan är dock om detta i dagens situation kan anses utgöra ett sådant särskilt viktigt skäl som enligt 2 kap. 13 § regeringsformen krävs för att den föreslagna begränsningen i yttrandefriheten och informationsfriheten skall kunna godtas.

En omständighet att beakta är att, om den föreslagna lagen om förlängning av giltighetstiden för stopplagen genomförs, sex år kommer att ha förflutit från det att problemen uppmärksammades till dess att nya lokalradiotillstånd kan komma att meddelas. Detta framstår som en påtaglig senfärdighet av lagstiftaren att ge effekt åt yttrandefrihetsgrundlagens föreskrift att tillgängliga radiofrekvenser skall tas i anspråk. Ju längre en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten varar desto starkare skäl måste rimligen krävas för en förlängning.

En annan omständighet som bör beaktas är antalet tillgängliga radiofrekvenser som återstår att fördela i jämförelse med de 84 tillstånd som finns. Frånsett frekvenser på AM-bandet, vars praktiska användbarhet Lagrådet inte kan värdera, synes det vara nio frekvenser, varav en nyligen återlämnad, som f.n. är tillgängliga. Denna omständighet kan dock ge utslag i två riktningar. Å ena sidan kan man säga att frågan gäller så få frekvenser att skadan av ett fortsatt stopp blir begränsad. Å andra sidan kan man säga att skadan av att stopplagen upphör att gälla inte blir så stor, eftersom det ändå bara är ytterligare nio frekvenser som blir upptagna och intet tyder på att dessa skulle vara av någon strategisk betydelse vid jämförelse med de redan fördelade.

Lagrådet ifrågasätter om sådana särskilt viktiga skäl som avses i

2 kap. 13 § regeringsformen kan anses föreligga för en förlängning av stopplagen. I ärendet har emellertid ytterligare blivit upplyst att förslag till ny lokalradiolagstiftning kan väntas bli framlagd av en särskild utredningsman tidigt i vår. Mot bakgrund härav vill Lagrådet inte motsätta sig att stopplagens giltighetstid förlängs en sista gång i avvaktn på att ny lagstiftning antas av riksdagen.

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	1
Yttrande från Lagrådet.....	1
Utskottet	2
Bakgrund.....	2
Gällande regler.....	3
Propositionen	4
Motionerna.....	4
Utskottets bedömning	4
Hemställan	5
Reservation	5
Särskilt yttrande.....	6
Propositionens lagförslag.....	7
Yttrande från Lagrådet.....	8