Konstitutionsutskottets betänkande

1982/83:11

om vissa yttrandefrihetsfrågor

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet följande frågor som har tagits upp i de angivna motionerna

1. Rätten att i efterhand få ta del av program som sänds i radio och TV – 1981/82:176,
2. Massmediernas rätt till nyhetsbevakning – 1981/82:215,
3. Tillståndskravet vid trådsändningar – 1981/82:884, 1631,
4. Kabel-TV m. m. – 1981/82:1123,
5. Vidgad censur av film med vissa narkotikainslag – 1981/82:1144,
6. Förbud mot saluförande av pornografiska bilder i tidskrifter – 1981/82:2430, yrkande 2.

Utskottet föreslår utredning av frågorna om rätten att i efterhand få ta del av program som sänds i radio och TV och om massmediernas rätt till nyhetsbevakning. Därmed tillstyrks motionerna 1981/82:176 och 215. Övriga motioner föreslås bli besvarade med hänvisning till olika pågående eller nyss avslutade utredningar.

1. Rätten att i efterhand få ta del av program som sänds i TV och radio

Motionen

I motion 1981/82:176 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en översyn av de regler som gäller för allmänhetens rätt att ta del av program som sänds i TV och radio i enlighet med vad som anförts i motionen.

Enligt motionärernas uppfattning borde det ur yttrandefrihetsrättslig synpunkt vara lika självklart att man också i efterhand skall kunna ta del av program vilka sänds över etermedia som att man kan gå tillbaka till t. ex. tidningslägg. Programbolagen är enligt radioansvarighetslagen visserligen skyldiga att ombesörja upptagning av program som sänds. Men programbolagen avgör själva om materialet skall lämnas ut till den som begär det. Skyldighet för programföretagen finns endast i de fall där den enskilde kan hävda att yttrandefrihetsbrott begåtts eller att han lidit skada av sådant brott.

I övrigt tillämpas enligt motionärerna stor restriktivitet. Bl. a. hänvisas till att konstitutionsutskottet vid genomgången av den s. k. Telub-affären länge förvägrades att ta del av en utskrift av en intervju i radion med statsrådet Ola Ullsten.

Enligt motionärerna innebär gällande ordning på detta område i praktiken en godtycklig sekretessbeläggning av det som sänts i etermedia. Denna godtycklighet blir inte mindre av att ingenting hindrar att den som själv har bandningsapparatur gör egna inspelningar.

Syftet med den översyn som motionärerna föreslår bör vara att underlätta för allmänheten att få ta del av uppspelningar och/eller avskrifter av program som sänds i TV och radio.

Gällande regler

Radioansvarighetslagen m. m. I 9 § radioansvarighetslagen (1966:756) stadgas tystnadsplikt för programutgivare, den som är eller har varit anställd hos programföretaget eller annan som har tagit befattning med radioprogram. Tystnadsplikten omfattar vad som erfarits om vem som författat eller framställt program, framträtt i program eller lämnat meddelande för offentliggörande i program. Tystnadsplikten viker endast om mycket starka skäl talar för att någon hörs som vittne.

Tystnadsplikten kompletteras med förbudet i 9 a § för myndighet eller annan allmänt organ att efterforska den som författat eller framställt radioprogram, framträtt i sådant program eller lämnat meddelande för offentliggörande i radioprogram. Förbudet innebär att efterforskning ej får ske i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande som ej står i strid med radioansvarighetslagen.

Enligt 10 § meddelar regeringen bestämmelser om skyldighet för programföretaget att vidta åtgärder för att säkerställa framtida bevisning om innehållet i radioprogram och fastställer villkoren för att enskild skall få ta del av sådan bevisning.

Då bestämmelsen i 10 § infördes år 1966 (se prop. 1966:156) anförde departementschefen (s. 60) att programföretaget i viss omfattning måste göra upptagningar av program för arkivering. Sådana upptagningar kunde få betydelse bl. a. såsom bevis angående yttrandefrihetsbrott. Upptagningarna borde göras tillgängliga för allmänheten. Departementschefen ansåg det emellertid inte möjligt att fastställa en generell rätt för alla att utan avgift ta del av ljud- och filmupptagningar och annan dokumentation hos programföretaget.

Vid riksdagsbehandlingen (sammansatt konstitutions- och första lagutskott 1966:1) berördes frågan endast så till vida att utskottet anmärkte, att arkivering av såväl ljud som bild bör ske av alla sådana program där frågor om yttrandefrihetsbrott kan förekomma.

Närmare bestämmelser på detta område har meddelats av regeringen i förordningen (1967:226) om tillämpningen av radioansvarighetslagen. 6 och 7 §§ i förordningen har följande lydelse:

6 §. Programföretaget skall ombesörja upptagning av varje program som sänds.

Upptaget program skall bevaras minst sex månader från sändningen. Om skyldighet för programföretaget att lämna upptagningen till arkivet för ljud och bild finnes bestämmelser i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

7 §. Justitiekanslern har rätt att taga del av upptagning av radioprogram och få utskrift av vad som yttrats i programmet.

Programföretaget är skyldigt att låta enskild, som anser att yttrandefrihetsbrott begåtts mot honom eller att han lidit skada på grund av sådant brott, hos företaget taga del av det radioprogram, i vilket brottet uppges ha förekommit, och få utskrift av vad som yttrats i programmet. Detta gäller dock ej, om det är uppenbart att den som begär att få taga del av upptagningen eller att få utskrift av vad som yttrats i programmet icke beröres av detta på sådant sätt att han kan vara målsägande.

För tjänst som programföretaget är skyldigt att tillhandahålla enligt denna paragraf får företaget ej betinga sig ersättning.

Den i 6 § omtalade skyldigheten att lämna upptagningar till arkivet för ljud och bild finns i 11 § lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar. Enligt 11 § andra stycket skall pliktexemplar utgöras av upptagning, som programföretaget skall göra för att säkerställa framtida bevisning om innehållet i program. Pliktexemplaret skall lämnas inom en månad från den dag då programföretagets skyldighet att bevara upptagningen upphörde. Som framgår av 6 § förordningen inträffar denna dag sex månader från sändningen.

Av lagen om pliktexemplar framgår vidare att sådant exemplar skall bevaras och tillhandahållas för forskningsändamål enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Upphovsrättsliga regler. I vilken mån rätt föreligger för Sveriges Radio att tillhandahålla utskrifter eller motsvarande av program får också bedömas med utgångspunkt i upphovsrättsliga regler.

Upphovsrätten innefattar enligt 2 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk i princip ensamrätt för upphovsmannen att förfoga över verket genom att framställa exemplar av verket och genom att göra det tillgängligt för allmänheten i ursprungligt eller ändrat skick, i översättning eller bearbetning, i annan litteratur eller konstart eller i annan teknik. Såsom framställning av exemplar anses också att verket överförs på anordning, genom vilken det kan återges (2 § andra stycket upphovsrättslagen).

2 kap. upphovsrättslagen innehåller inskränkningar i upphovsrätten. I förevarande sammanhang förtjänar härvidlag att framhållas bestämmelsen i 11 § att offentligt verk må i enstaka exemplar framställas för enskilt bruk och i 24 § att utan upphovsmannens samtycke får återges vad som anförs inför myndighet, statlig eller kommunal representation eller vid offentlig överläggning om allmänna angelägenheter.

22 § upphovsrättslagen innehåller en bestämmelse om rätt för radio- och televisionsföretag att under villkor som regeringen bestämmer för bruk vid egna utsändningar upptaga ett verk, som företaget fått rätten att sända, på "anordning genom vilken det kan återgivas". Enligt uttryckligt stadgande inverkar denna bestämmelse inte på upphovsrätten i övrigt och utvidgar således inte rätten att göra verket tillgängligt för allmänheten.

Enligt 22 a § får utan hinder av vad som föreskrivs i upphovsrättslagen programföretag göra referensinspelningar av sända program. Dessa inspelningar får med visst undantag endast användas för bevisändamål när det gäller fråga om ansvarighet för programinnehåll (se ovan). Undantaget avser upptagning med dokumentariskt värde vilken för all framtid får bevaras i Arkivet för ljud och bild.

Bestämmelsen gäller bara i fråga om verk i upphovsrättslig mening. Program som inte utgör verk, t. ex. många nyhetssändningar, har inte något upphovsrättsligt skydd i det hänseende som avses med bestämmelsen och får följaktligen spelas in fritt.

Frågans tidigare behandling

I motion (2 fp) till 1973 års riksdag begärdes att Sveriges Radio skulle åläggas att mot avgift tillhandahålla allmänheten utskrifter av radio- och TV-program.

Utskottet (KU 1973:46) anslöt sig till den i motionen framförda uppfattningen att det är av betydande värde för den offentliga debatten om allmänheten i efterhand kan ta del av programmen. Av särskilt intresse i detta hänseende var enligt utskottet program som rör samhällsfrågor, t. ex. politiska debatter och intervjuer. Självfallet var det därvid angeläget att utskrift kan erhållas inom sådan tid att programmet fortfarande har aktualitet.

Mot bakgrund av det anförda ansåg utskottet rådande förhållanden inte tillfredsställande. En generell skyldighet för Sveriges Radio att tillhandahålla programutskrifter skulle emellertid i vissa fall kunna komma i konflikt med upphovsrättsliga regler. De program som är intressanta med hänsyn till den offentliga debatten torde dock enligt utskottets uppfattning i stor utsträckning inte vara upphovsrättsligt skyddade. Möjligheterna att för sådana fall ålägga Sveriges Radio skyldighet att tillhandahålla programutskrifter var enligt utskottets mening förtjänta av övervägande. Utskottet föreslog att riksdagen begärde en utredning i frågan. Riksdagen följde förslaget.

I juli 1976 överlämnade regeringen riksdagens skrivelse i detta ärende till den då pågående radioutredningen. Något förslag i frågan lämnade utredningen aldrig.

Remissyttranden

Motionen har sänts på remiss till Sveriges Radio AB, Sveriges Lokalradio AB och Sveriges Television AB. Svar har kommit in från Sveriges Radio AB och Sveriges Lokalradio AB.

I remissyttrandena, som är i stort sett likalydande, framhålls bl. a. att det förutsätts att, om en översyn kommer till stånd, Sveriges Radio-koncernens bolag får tillfälle att lämna synpunkter under utredningsarbetets gång och även avge remissyttranden över ett eventuellt lagförslag.

I remissyttrandena hänvisas vidare till de grundprinciper som Sveriges Radio-koncernen tillämpar i fråga om utlämnande av programkopior och utskrifter för utredningar och liknande ändamål. Dessa grundprinciper har redovisats i skrivelse till utskottet den 4 februari 1982. Det huvudsakliga innehållet i dessa principer sammanfattas av Sveriges Radio i följande tre punkter:

1. Såvitt avser utlämnande i fall då anonymitetsskyddet kan riskera att kränkas kommer bolagen icke att utlämna program under några förhållanden. Bolagen utgår från att domstolarna efter HD:s utslag icke heller kommer att utfärda några förelägganden om utlämnande av material i sådana fall.

2. Skulle föreläggande från domstol inkomma om utlämnande av program att utnyttjas som bevismaterial i andra fall har bolaget självfallet – efter klargörandet i HD – att ställa sådant material till förfogande.

3. Såvitt avser utlämnande av program för bevis- eller utredningsändamål under andra förhållanden än som ovan nämnts har bolagen fortfarande den principiella inställningen att sådant utlämnande icke skall ske om företagets möjligheter att fullfölja sin informationsplikt därigenom skulle komma i fara. Bolagen vidhåller sålunda sin principiella ståndpunkt att, såvitt domstolsföreläggande inte föreligger, vägra utlämnande av programmaterial även i fall då anonymitetsskyddet ej är i fara. Avgörande för detta ställningstagande grundas som ovan sagts på uppfattningen att utnyttjande av program som bevis eller utredningsmaterial i olika sammanhang skulle utgöra fara för tillgången på information.

Den dom av Högsta Domstolen som man refererar till gällde bl. a. utlämnande till domstol av en filmupptagning som gjorts av Sveriges Television AB. I målet uppkom frågan huruvida bestämmelserna i 9 § radioansvarighetslagen kan utgöra hinder mot åläggande för bolaget att för syn tillhandahålla filmmaterialet. Stadgandet innebär, som ovan framgått, bl. a. principiellt förbud för anställda vid programföretag att röja vem som framträtt i program. HD förklarade bl. a. att förbudet att röja vem som framträtt i program i första hand utgör hinder mot att uppgift lämnas om vederbörandes namn. HD ansåg emellertid att förbudet även måste anses

utgöra hinder mot att det eljest lämnas upplysningar som kan läggas till grund för en identifiering av denne. En sådan identifiering skulle enligt HD kunna ske med ledning av en filmupptagning av programmet. Därför ansågs förbudet utgöra ett principiellt hinder mot att upptagningen utlämnas.

2. Massmedias rätt till nyhetsbevakning

Motionen

I motion 1981/82:215 av Sven-Erik Nordin m. fl. (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär utredning i syfte att klargöra massmedias rätt att bedriva nyhetsbevakning med hänsynstagande till enskild rätt.

Enligt motionärernas uppfattning har frågan om massmedias frihet att anskaffa och förmedla nyheter och information under senaste tid fått ökad aktualitet. Motionärerna hänvisar till att Sveriges Television nyligen har vägrats tillträde till ett sportarrangemang i Stockholm sedan arrangören på förhand sålt sändningsrätten av rörliga bilder till ett videoföretag.

Motionärerna anser att varje sammankomst av offentlig karaktär, oavsett om entréavgifter upptas eller inte, i princip måste vara öppen för fri nyhetsförmedling och bevakning. Principen innebär dock inte att radion och televisionen skall äga oinskränkt sändningsrätt från arrangemang som är beroende av entréavgifter. Arrangören måste självklart ha rätt till ersättning för det publikbortfall som en direktsändning i radio och television innebär.

Den gränsdragning som måste ske mellan informationsrätt och enskild rätt är enligt motionärerna svår och kräver noggranna övervägande, lämpligen då i form av en särskild utredning. Givetvis kan frågan också överlämnas till 1977 års yttrandefrihetsutredning.

Gällande rätt

Motionens frågeställning berörs i betänkandet (SOU 1981:19) Översyn av radiolagen. Enligt utredningen finns med nu gällande upphovsrättsliga lagstiftning inget hinder mot att någon köper ensamrätt till ljud- eller bildvisning från ett evenemang. Självfallet finns heller inget hinder mot att någon köper rätten att t. ex. visa evenemanget på videogram eller film på villkor att evenemanget inte får visas i TV. Enligt utredningens bedömning har dessa förhållanden inte försvårat för Sveriges Radio-bolagen att sända från de evenemang som de bedömt lämpliga.

Remissyttranden

Motionen har remitterats till Pressens samarbetsnämnd, Sveriges Radio AB och Sveriges Riksidrottsförbund. Svar har kommit in från Sveriges Radio

AB, Riksidrottsförbundet samt – i stället för Pressens samarbetsnämnd – från Svenska Journalistförbundet och Svenska Tidningsutgivareföreningen.

Av remissinstanserna ställer sig Sveriges Radio positiv till tanken på en utredning. Svenska Journalistförbundet och Svenska Tidningsutgivareföreningen motsätter sig inte att en utredning kommer till stånd, medan Riksidrottsförbundet går emot förslaget.

Sveriges Radio framhåller i sitt remissyttrande att den snabba utveckling som kan förutses under 1980-talet av nya medier och distributionsformer (video, kabel-TV och utländska satelliter) kommer att accentuera det kommersiella inslaget i konkurrensen om det programmaterial som i dag är tillgängligt för etersändning till hela befolkningen. Enligt Sveriges Radio bör public service-verksamhetens villkor i 1980- och 1990-talens mediesituation göras till förmån för noggranna överväganden i så god tid att utvecklingen ännu kan styras efter de vägar som bäst tillvaratar yttrande- och informationsfrihetens intressen. Sveriges Radio ser därför positivt på att man nu tar sig an en sådan analys och att man ingående prövar vilka inskränkningar i det privaträttsliga skyddet som kan tillåtas till värn för en fri nyhets- och informationsförmedling.

Svenska Journalistförbundet (SJF) förklarar sig vara väl förtroget med det problem som motionen berör. SJF säger sig kunna anföra många exempel på hur journalister vägras tillträde till arrangemang som har stort allmänt intresse och dessutom har offentlig karaktär. SJF tvekar om det går att komma till rätta med dessa problem genom lagstiftningsåtgärder men vill inte motsätta sig en utredning.

Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) anser att reglerna i tryckfrihetsförordningen i regel säkerställt att dagspressen har kunnat bedriva fri nyhetsförmedling och bevakning vid sammankomster av offentlig karaktär. I vissa undantagsfall där arrangörerna av sådana sammankomster förklarat dessa vara slutna och utan tillträde för dagspressens representanter har det tack vare TF:s regler om meddelarskydd och anonymitetsskydd ändå varit möjligt för tidningarna att i viss omfattning tillgodose allmänhetens behov av information. Skulle sådana sammankomster bevakas genom radio- och TV-sändningar uppkommer enligt TU:s uppfattning självfallet särskilda rättsliga problem i den mån arrangörerna med exklusiv rätt önskar företa ljud- och/eller TV-inspelningar. TU har ingen erinran mot att man utreder vilken avvägning mellan olika rättsintressen som erfordras för att underlätta massmediernas bevakning vid sammankomster av offentlig karaktär.

Sveriges riksidrottsförbund (RF) delar motionärernas uppfattning att i princip fri nyhetsförmedling, såsom resultatåtergivning, bör säkerställas för etermedia när det gäller sammankomster av offentlig karaktär. RF vill dock för fullständighetens skull betona att med denna princip inte följer att

etermedia skall få rätt till fri sändning från olika idrottsarrangemang.

Enligt RF får principen att tävlingar och uppvisningar skall vara arrangörens egendom inte rubbas. RF erinrar om att det i dag finns sändningsavtal mellan TV och ett 20-tal specialidrottsförbund. Det har emellertid visat sig att ersättningen från TV inte täcker uppkommet publikbortfall.

Mot bakgrund av vad sålunda anförts finner RF det inte vara angeläget att hithörande frågor ytterligare utreds.

Pågående utredning

I direktiven till den utredning av vissa massmediefrågor som regeringen tillsatte i juli 1982 anförs bl. a. följande:

En ökad tillgång på program som sänds från andra än företag inom Sveriges Radio-koncernen är i och för sig positivt eftersom det kan leda till att variationen i utbudet ökar ytterligare. Resultatet kan emellertid också bli ett större antal program som främst vänder sig till en stor, allmän publik. I en sådan situation är det angeläget att den variation, mångfald och kvalitet som kännetecknar det nuvarande utbudet kan bibehållas. Kommittén bör avge förslag om på vilket sätt man kan säkerställa ett utbud av sådan karaktär i en situation där det finns betydligt flera programkanaler än i dag och där företagen inom Sveriges Radio-koncernen inte svarar för utbudet ensamma.

3. Tillståndskravet vid trådsändningar

Motionerna

I motion 1981/82:884 av Torkel Lindahl (fp) hemställs att riksdagen avskaffar de begränsningar i sändningsrätten som gäller för trådradio i radiolagen (1966:755).

Enligt motionären saknas för trådsändningar av radio- och TV-program det tekniska argumentet mot en fri etableringsrätt. Detta leder till att de yttrandefrihetsmässiga argumenten överväger. Enligt motionärens uppfattning bör alltså de begränsningar som finns i nu gällande radiolag såvitt gäller trådradiosändningar avskaffas.

I motion 1981/82:1631 av Bertil Hansson m. fl. (fp) yrkas att riksdagen beslutar om ändring i radiolagen i enlighet med till motionen fogat förslag till lagtext. Lagförslaget har följande lydelse:

Förslag till
Lag om ändring i radiolagen (1966:755)

Härigenom föreskrivs i fråga om radiolagen (1966:755) att i lagen skall införas en ny paragraf, 7 a §, av nedan angivna lydelse.

7 a § Bestämmelserna i 5–7 §§ gäller ej trådsändning av radioprogram i rundradiosändning om programmet består i direktsändning av allmän sammankomst eller annan offentlig tillställning och inte kan mottagas i bostäder.

Motionärerna anser att, utan hinder av pågående utredningar, vissa trådsändningar som inte riktas till bostäder bör kunna undantas från kravet på etableringstillstånd. Det gäller situationer där själva trådsändningens funktion närmast kan liknas vid funktionen hos en högtalaranläggning, t. ex. sändningar från en idrottstävling, en gudstjänst eller annat liknande arrangemang, som gör det möjligt att ta del av arrangemanget på en annan plats än där det äger rum.

Gällande regler

Enligt 5 § radiolagen (1966:755) bestämmer regeringen vilka företag som har rätt att sända radioprogram i rundradiosändning från sändare här i landet. I begreppet rundradiosändning innefattas enligt 1 § såväl radiosändning som trådsändning som är avsedd att mottas direkt av allmänheten, om sändningen inte är avsedd endast för en sluten krets, vars medlemmar är förenade genom en påtaglig gemenskap av annat slag än ett gemensamt intresse av att lyssna eller se på sändningen.

Utredningar

Frågan om etableringsreglerna för trådsändningar togs upp av utredningen av vissa frågor inom radiolagstiftningen, den s. k. radiorättsutredningen. I betänkandet (SOU 1981:19) Översyn av radiolagen föreslås en ändring av reglerna så att inte alla trådsändningar utan bara de som kan mottas direkt av allmänheten i bostäder kräver tillstånd.

I direktiven till massmedieutredningen anges att innebörden av radiorättsutredningens förslag är att, liksom i dag, radio, TV och text-TV, som sprids via etern, skall omfattas av radiolagens tillståndskrav, medan varken teledata, som distribueras över telenätet, eller trådsändningar till t. ex. samlingslokaler skall kräva tillstånd enligt radiolagen. Radiorättsutredningens förslag utgår enligt massmedieutredningens direktiv från att valet av distributionsform kan förutses för olika slag av information. En utbyggnad av kabelsystem kommer dock att leda till en situation där distributionsformen antagligen inte kan användas som ett säkert kriterium för att avgränsa olika radiorättsliga begrepp. Den nya kommittén har därför i uppdrag att åter pröva frågan om hur radiolagen bör vara utformad i en situation där kabeldistribution blir vanlig. Radiorättsutredningens betänkande jämte remissyttranden har överlämnats till kommittén.

Även yttrandefrihetsutredningen överväger f. n. vilka etableringsregler

som skall gälla för trådsändningar, bl. a. kabel-TV. Utredningens slutbetänkande beräknas komma under hösten 1983.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om att avskaffa tillståndskravet vid trådsändningar har behandlats vid flera tidigare tillfällen av riksdagen. Frågan togs senast upp vid 1980/81 års riksmöte med anledning av en motion i ämnet. Utskottet (KU 1980/81:3 s. 24) framhöll enhälligt att frågan skulle komma att behandlas av radiorättsutredningen. Utskottet ansåg att detta utredningsarbete borde avvaktas innan ställning togs till den föreslagna ändringen. Riksdagen följde utskottets förslag att avslå motionen.

4. Kabel-TV m. m.

Motionen

I motion 1981/82:1123 av Anders Björck (m) hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att något reklamförbud i videogram ej införs,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att förslag om lättnader för etablering på kabel-TV-området snarast framläggs,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att förslag framläggs snarast om riktlinjer för teledataområdet i enlighet med informationsteknologiutredningens förslag, dock med undantag av att s. k. uppsökt reklam skall få förekomma i mediet,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att radiolagen förtydligas så att det klart framgår att vidareutsändning per kabel av satellitsändningar till enskilda hushåll är tillåten.

Motiveringen finns i motion 1981/82:1122.

Uppgifter i anslutning till motionsyrkandena

Videogramreklam. I motionen framhålls att ett förbud mot reklam i videogram måste anses vara en otillbörlig inskränkning i valfriheten. Efterlevnaden av ett sådant förbud kan enligt motionären knappast kontrolleras med någon större säkerhet.

Utredningen om reklam i videogram (RIV) har i sitt slutbetänkande Videoreklamfrågan (SOU 1982:8) föreslagit en reglering av rätten att sprida reklam genom videogram. Det framlagda lagförslaget avser reklam som riktar sig till konsumenter. Huvudsyftet är att hindra spridning av reklam till hemmen och liknande miljöer. Däremot föreslås bara mindre begränsningar i fråga om reklam i mera renodlade kommersiella sammanhang, i butiker, varuhus och liknande.

Utredningen har remissbehandlats. Remisstiden gick ut den 1 oktober 1982.

Kabel-TV. Enligt motionen finns det all anledning att inrikta den kommande kabel-TV-verksamheten på möjligheter för inte minst lokala och regionala privata intressenter att etablera sig. Om Sveriges Television önskar bedriva detta slags verksamhet bör det ske i konkurrens med privata företag eller i vissa fall genom s. k. joint ventures med enskilda intressenter.

För upplysningar om gällande regler m. m. angående etableringsregler för kabel-TV se ovan under rubriken Tillståndskravet vid trådsändningar.

Teledata. Enligt motionen torde ett reklamförbud i teledata bli svårt att upprätthålla. Teledata förmedlas via det vanliga telefonnätet och det föreligger därför enligt motionen inga svårigheter att beställa kommersiell information från t. ex. våra nordiska grannländer om de har en annan lagstiftning än Sverige.

Informationsteknologiutredningen föreslog i betänkandet (SOU 1981:45) Nya Medier – text-TV, teledata att etableringsrätten för teledata skulle vara fri men att reklam inte skulle få förekomma. En minoritet i utredningen (m, fp) reserverade sig mot förslaget om reklamförbud. Betänkandet remissbehandlades.

Den nya massmedieutredningen bör enligt sina direktiv ånyo pröva vilka regler som bör gälla för bl. a. teledata till allmänheten. Prövningen bör göras mot bakgrund av de totala effekter för nyhetsförmedling, debatt och samhällsbevakning som kan väntas bli följden av en utbyggnad av detta medium. Informationsteknologiutredningens betänkande och remissyttrandena har överlämnats till massmedieutredningen.

Satellit-TV. Enligt motionen är det helt klart att ett enskilt hushåll har rätt att ta emot satellit-TV via egen parabolantenn. Däremot är det tveksamt om radiolagen tillåter att en sådan antenn betjänar ett helt bostadsområde. Denna oklarhet bör enligt motionen snarast klaras upp så att vidareutsändning med centralanläggning tillåts omedelbart.

I massmedieutredningens uppdrag ingår att belysa de rättsliga konsekvenserna av en utbyggnad av mottagningsstationer för satellitsändningar. Enligt direktiven bör därvid utredningen utgå från att program från direktsändande satelliter fritt får tas emot såväl i individuella antenner som i centralantenner och i det senare fallet över kabel vidareförmedlas till hushållen.

5. Vidgad censur av film med vissa narkotikainslag

Motionen

I motion 1981/82:1144 av Georg Andersson m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts om

behovet av översyn av lagstiftningen för åtgärder mot filmer som förhärligar narkotikamissbruk.

Motionärerna refererar utbildningsministerns interpellationssvar i november 1981 enligt vilket biografbyrån i enlighet med gällande bestämmelser för visning inte får godkänna sådana filmer som kan "förleda till brott". Motionärerna erinrar emellertid om att biografbyråns praxis vid tillämpning av denna bestämmelse har präglats av återhållsamhet. Om regeln "förleda till brott" i större omfattning skulle läggas till grund för ingripande mot olika skildringar i filmer kan enligt motionärernas uppfattning filmcensuren komma att vidgas på ett icke acceptabelt sätt. De anser därför att frågan om ingripanden mot filmer som förhärligar narkotikamissbruket inte är tillfredsställande löst med nuvarande lagstiftning. Frågan bör prövas av yttrandefrihetsutredningen.

Gällande regler

Reglerna om förhandsgranskning av biograffilm finns i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m. m. Enligt 2 § får vid biografföreställning endast förevisas film som i förväg har godkänts av statens biografbyrå. Biografbyrån får enligt 3 § bl. a. ej godkänna film eller del av film vars förevisande på grund av det sätt på vilket händelserna skildras och det sammanhang i vilket de förekommer kan verka förråande eller skadligt upphetsande eller förleda till brott.

Då sistnämnda bestämmelse infördes år 1954 (prop. 1954:116) uttalade departementschefen att formuleringen valts med sikte på att förhindra visning av direkt brottsinstruktiva scener och sådana som innebär uppmaning till lagstridig handling.

Interpellationssvar

Utbildningsminister Jan-Erik Wikström svarade den 16 november 1981 på interpellationer och frågor som gällde åtgärder mot filmer med narkotikainslag. Enligt hans mening ger gällande bestämmelser biografbyrån tillräckliga möjligheter att ingripa mot förråande våldsfilmer eller filmer som kan förleda åskådarna till narkotikamissbruk. I tveksamma fall har biografbyrån möjlighet att inhämta yttrande av statens filmgranskningsråd innan beslut fattas. Utbildningsministern erinrade vidare om att ett beslut av biografbyrån kan prövas av regeringen endast efter överklagande. Någon möjlighet för regeringen att förbjuda visningen av en film som byrån har godkänt finns alltså inte.

Pågående utredning

Filmcensuren utreds f. n. av yttrandefrihetsutredningen vars slutbetänkande väntas under hösten 1983.

6. Förbud mot saluförande av pornografiska bilder i tidskrifter

Motionen

Motion 1981/82:2430, som väcktes av Mårten Werner (m) med anledning av prop. 1981/82:187 om vissa åtgärder mot prostitutionen, har, såvitt avser yrkande 2, remitterats till utskottet. I yrkandet hemställs att riksdagen beslutar att saluförande av pornografiska bilder i tidskrifter eller på annat sätt förbjuds.

Gällande rätt

Enligt 6 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen föreligger viss inskränkning i rätten att sprida tryckta skrifter beträffande pornografiska framställningar. Sålunda omfattar det tryckfrihetsrättsliga skyddet inte det fall att någon förevisar pornografisk bild på eller vid allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande på sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt. Samma gäller för den som utan föregående beställning med posten sänder eller på annat sätt tillställer någon sådan bild. Vidare omfattas inte heller av skyddet det fall då någon bland barn och ungdom sprider tryckt skrift, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran.

Nu angivna förfaranden är straffbelagda enligt 16 kap. 11 och 12 §§ brottsbalken och kan föranleda böter eller fängelse i högst sex månader.

Sedan 1 januari 1980 räknas vidare såsom tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § p. 12 barnpornografibrott. Härmed avses att någon skildrar barn i pornografisk bild med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Straffet för barnpornografibrott är enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken böter eller fängelse i högst två år.

Pågående utredning

I direktiven till yttrandefrihetsutredningen förklaras att utredningen i allt väsentligt bör utgå från gällande rättsläge i fråga om tryckfrihetsbrotten. Men när det gäller pornografi och våldsframställningar anvisar direktiven en mera ingående behandling av det straffbelagda områdets omfattning. Frågan om en inskränkning av yttrandefriheten i dessa hänseenden är i direktiven väsentligen kopplad till behandlingen av filmcensuren för vuxna. Om filmcensuren för vuxna avskaffas kan det enligt direktiven visa sig lämpligt att något vidga det straffbelagda området.

Utskottet

Utskottet behandlar i detta betänkande motioner i olika yttrandefrihetsfrågor.

I motion 1981/82:176 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) föreslås en översyn av de regler som gäller för *rätten att i efterhand ta del av program som sänds i TV och radio*. Motionärerna erinrar om att skyldighet för programföretagen att lämna ut utskrift av program endast finns i de fall där den enskilde kan hävda att yttrandefrihetsbrott har begåtts mot honom eller att han har lidit skada av sådant brott. Syftet med den översyn som motionärerna förordar skall vara att underlätta för allmänheten att få ta del av uppspelningar eller utskrifter av program som sänds i TV och radio.

Yttranden över motionen har inhämtats från Sveriges Radio AB och Sveriges Lokalradio. I yttrandena som är i stort sett likalydande framhålls bl. a. att det förutsätts att om en översyn kommer till stånd, Sveriges Radio-koncernens bolag får tillfälle att lämna synpunkter under utredningsarbetets gång och även avge remissyttrande över ett eventuellt lagförslag.

Frågan om utlämnande av utskrifter av program i radio och TV har aktualiserats i utskottet även i samband med utskottets granskning av regeringen. Såväl Telub-ärendet våren 1981 som ubåtsaffären ett år senare föranledde utskottet att begära utskrifter från Sveriges Radio-bolagen av vissa uttalanden som gjorts i dessa frågor av medlemmar av regeringen. Utskottet erhöll de begärda utskrifterna men från Sveriges Radio-koncernen betonades att utlämnandet stred mot de principer som hade ställts upp av koncernen. Särskilda omständigheter ansågs dock föreligga eftersom de begärda utskrifterna skulle utnyttjas i en "parlamentarisk situation där Riksdagen som landets högsta lagstiftande församling granskar regeringens verksamhet i en speciell fråga". Innan utskrifterna överlämnades till utskottet inhämtades även de berörda statsrådens godkännande.

I skrivelse till utskottet den 4 februari 1982 redovisas de grundprinciper som Sveriges Radio-bolagen tillämpar i fråga om utlämnande av programkopior och utskrifter för utredningar och liknande ändamål. Dessa principer innebär bl. a. att SR-bolagen inte under några förhållanden utlämnar program i fall då anonymitetsskyddet för uppgiftslämnare kan riskera att kränkas. I andra fall skall utlämnande ej heller ske om företagens möjligheter att fullfölja sin informationsplikt därigenom skulle komma i fara. Föreläggande från domstol om utlämnande av program som skall utnyttjas som bevismaterial efterkommer bolagen självfallet. Bolagen utgår dock från att domstolarna inte kommer att utfärda några sådana förelägganden i fall då anonymitetsskyddet kan komma i fara.

Enligt utskottets uppfattning är det av betydande värde för den offentliga debatten om allmänheten i efterhand kan ta del av olika program. Av särskilt intresse i detta hänseende är program som rör samhällsfrågor, t. ex. politiska debatter och intervjuer. Även när det gäller dessa program tillämpar dock

Sveriges Radio-bolagen en starkt restriktiv praxis i utlämnandefrågan. Utskottet har svårt att se att detta är principiellt motiverat. De risker som Sveriges Radio pekat på torde inte föreligga i fråga om sådana program.

Enligt utskottets mening bör hela frågan om rätten att få ut utskrifter av program i radio och TV skyndsamt ses över. Målsättningen bör därvid vara att allmänheten skall få ökad tillgång till programutskrifter, särskilt av sådana program som rör samhällsfrågor. I översynen bör bl. a. uppmärksammas de principiella problem som Sveriges Radio-bolagen åberopar som hinder mot utlämnande. Men även andra hinder av t. ex. upphovsrättslig art bör behandlas. I översynen bör även övervägas lösningar av de praktiska problem som en vidgning av denna rätt skulle få för Sveriges Radio-bolagens del. I utredningsarbetet bör Sveriges Radio-koncernen medverka. Vad utskottet anfört bör med bifall till motion 1981/82:176 ges regeringen till känna.

I motion 1981/82:215 av Sven-Erik Nordin m. fl. (c) begärs en utredning i syfte att klargöra *massmediernas rätt till nyhetsbevakning* med hänsynstagande till enskilds rätt. Motionärerna anser att varje sammankomst av offentlig karaktär i princip måste vara öppen för nyhetsförmedling. Någon oinskränkt sändningsrätt från arrangemang som är beroende av entréavgifter bör dock inte finnas. Den gränsdragning som här måste ske mellan informationsrätt och enskilds rätt är enligt motionärerna svår och kräver noggranna överväganden.

Yttranden över motionen har avgivits av Sveriges Radio AB, Sveriges Riksidrottsförbund, Svenska Journalistförbundet och Svenska Tidningsutgivareföreningen. Av remissinstanserna ställer sig Sveriges Radio AB positivt till tanken på en utredning. Bolaget framhåller bl. a. att den snabba utveckling som kan förutses under 1980-talet av nya medier och distributionsformer (video, kabel-TV och utländska satelliter) kommer att accentuera det kommersiella inslaget i konkurrensen om programmaterialet. Svenska Journalistförbundet tvekar om det går att komma till rätta med dessa problem genom lagstiftningsåtgärder men motsätter sig inte att en utredning kommer till stånd. Inte heller Svenska Tidningsutgivareföreningen har någon erinran mot en utredning. Riksidrottsförbundet anser att i princip fri nyhetsförmedling, såsom resultatåtergivning, bör säkerställas för etermedia. Däremot får principen att tävlingar och uppvisningar skall vara arrangörens egendom inte rubbas. Förbundet finner det inte angeläget att dessa frågor utreds ytterligare.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att nyhetsförmedlingen från sammankomster och tillställningar av offentlig karaktär så långt möjligt bör vara fri. Mot denna princip står emellertid rätten för en arrangör att sluta avtal som begränsar eller reglerar massmediernas tillträde. I gällande lagstiftning finns t. ex. inget hinder mot att någon köper ensamrätten till ljud- eller bildvisning från ett idrottsevenemang. Som framhålls av motionärerna och av remissinstanserna finns här ett svårt avvägningsproblem mellan

civilrättsliga regler och rätten till fri nyhetsförmedling. Med den medieutveckling som kan förutses för de närmaste decennierna är det sannolikt att problemet kommer att få ökad aktualitet.

Mot denna bakgrund anser utskottet det motiverat att frågan om massmedias rätt till nyhetsbevakning vid sammankomster och tillställningar av offentlig karaktär utreds. Frågan berörs på ett mer indirekt sätt i den utredning om massmediefrågor som regeringen tillsatte i juli 1982. Från utbildningsdepartementet har inhämtats att ändrade direktiv till utredningen förbereds inom departementet. Enligt utskottets uppfattning bör i samband därmed direktiven förtydligas så att de även kommer att innefatta denna fråga. Vad utskottet nu anfört bör med bifall till motion 1981/82:215 ges regeringen till känna.

Övriga motioner som behandlas i detta betänkande har anknytning till pågående eller nyss avslutade utredningar på massmedieområdet.

I motionerna 1981/82:884 av Torkel Lindahl (fp) och 1981/82:1631 av Bertil Hansson m. fl. (fp) föreslås att kravet på etableringstillstånd för trådradiosändningar avskaffas resp. mjukas upp. Även motion 1981/82:1123 av Anders Björck (m) tar upp denna fråga, särskilt med avseende på kabel-TV. Yttrandefrihetsutredningen överväger f. n. vilka etableringsregler som skall gälla för trådsändningar, bl. a. kabel-TV. Utredningens slutbetänkande beräknas komma hösten 1983. Även den nytillsatta massmedieutredningen skall enligt sina direktiv pröva frågan om hur radiolagen bör vara utformad i en situation där kabeldistribution blir vanlig.

I motion 1123 föreslås vidare att riksdagen skall uttala sig mot reklamförbud i videogram. Frågan har nyligen behandlats av utredningen om reklam i videogram som våren 1982 framlade sitt slutbetänkande (SOU 1982:8) Videoreklamfrågan. Där föreslogs en reglering av rätten att sprida reklam genom videogram. Remisstiden har nyligen gått ut och ärendet bereds f. n. i justitiedepartementet.

Motion 1123 behandlar också utvecklingen på teledataområdet och vidareutsändning per kabel av satellitsändningar till enskilda hushåll. Båda dessa frågor omfattas av direktiven till massmedieutredningen.

Enligt utskottet bör motionerna 1981/82:884, 1123 och 1631 utan ställningstagande i sak överlämnas till pågående utredningar. Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna. Motionerna får anses besvarade med detta tillkännagivande.

Enligt motion 1981/82:1144 av Georg Andersson m. fl. (s) är frågan om ingripanden mot filmer som förhärligar narkotikamissbruk inte tillfredsställande löst med nuvarande lagstiftning. Frågan om filmcensurens framtida utformning utreds av yttrandefrihetsutredningen. Utredningen behandlar även den i motion 1981/82:2430 av Mårten Werner (m) upptagna frågan om förbud mot saluförande av pornografiska bilder i tidskrifter. I direktiven framhålls bl. a. att om filmcensuren för vuxna avskaffas kan det visa sig lämpligt att något vidga det straffbelagda området när det gäller pornografi

och våldsframställningar. Utskottet anser att motionerna 1144 och 2430, yrkande 2, kan förklaras besvarade med vad utskottet anfört.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

1. beträffande *rätten att i efterhand ta del av program som sänds i TV och radio*
   att riksdagen med bifall till motion 1981/82:176 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
2. beträffande *massmediernas rätt till nyhetsbevakning*
   att riksdagen med bifall till motion 1981/82:215 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
3. beträffande *tillståndskravet vid trådradiosändningar*
   att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört och förklarar motionerna 1981/82:884 och 1631 besvarade med detta,
4. beträffande *kabel-TV*
   att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört och förklarar motion 1981/82:1123 besvarad med detta,
5. beträffande *vidgad censur av film med vissa narkotikainslag*
   att riksdagen förklarar motion 1981/82:1144 besvarad med vad utskottet anfört,
6. beträffande *förbud mot saluförande av pornografiska bilder i tidskrifter*
   att riksdagen förklarar motion 1981/82:2430, yrkande 2, besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 2 december 1982

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Wivi-Anne Cederqvist (s), Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Björck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrland (fp), Ingvar Björk (s), Bengt Kindbom (c) och Hans Petersson i Hallstahammar (vpk).

Särskilt yttrande

av Karin Ahrland (fp) som anser:

Enligt min uppfattning skulle det vara en väsentlig vinst från yttrandefrihetssynpunkt om kravet på tillstånd för trådsändningar mjukades upp. Även de tekniska möjligheter som öppnat sig för trådsändningar genom fiberoptiken bör kunna användas för att åstadkomma större mångfald på massmedieområdet.

Jag är motståndare till att införa reklamförbud i videogram och teledata. De farhågor som uttalats om effekterna av reklam i de nya medierna förefaller mig starkt överdrivna.

Jag har avstått från att reservera mig till förmån för dessa ståndpunkter i utskottet eftersom frågorna redan är under utredning.